



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MARCUS QUINTANILHA DA SILVA

REMUNERAÇÃO DOS PROFESSORES PÚBLICOS MUNICIPAIS NO BRASIL:
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, PARTIDOS POLÍTICOS E VALORIZAÇÃO DOCENTE
(2008 – 2016)

CURITIBA

2019



MARCUS QUINTANILHA DA SILVA

REMUNERAÇÃO DOS PROFESSORES PÚBLICOS MUNICIPAIS NO BRASIL:
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, PARTIDOS POLÍTICOS E VALORIZAÇÃO DOCENTE
(2008 – 2016)

Tese apresentada ao curso de Pós-Graduação
em Educação, linha de Políticas Educacionais,
Setor de Educação, Universidade Federal do
Paraná, como requisito parcial à obtenção do
título de Doutor em Educação.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Andrea Barbosa Gouveia

CURITIBA

2019

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de
Bibliotecas/UFPR-Biblioteca do Campus Rebouças
Maria Teresa Alves Gonzati, CRB 9/1584

Silva, Marcus Quintanilha da.

Remuneração dos professores públicos municipais no Brasil :
execução orçamentária, partidos políticos e valorização docente (2008-
2016) / Marcus Quintanilha da Silva. – Curitiba, 2019.
247 f.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná. Setor de
Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação.

Orientadora: Profª Drª Andrea Barbosa Gouveia

1. Professores – Servidores públicos – Vencimentos, bonificações,
etc.. 2. Educação e Estado – Brasil. 3. Educação – Finanças. 4.
Educação – Aspectos políticos – Brasil. 5. Finanças públicas – Brasil –
2008-2016. I. Título. II. Universidade Federal do Paraná.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EDUCAÇÃO -
40001016001P0

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em EDUCAÇÃO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Tese de Doutorado de **MARCUS QUINTANILHA DA SILVA**, intitulada: **REMUNERAÇÃO DOS PROFESSORES PÚBLICOS MUNICIPAIS NO BRASIL: EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, PARTIDOS POLÍTICOS E VALORIZAÇÃO DOCENTE (2008 - 2016)**, sob orientação da Profa. Dra. ANDRÉA BARBOSA GOUVEIA, após terem inquirido o aluno e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa. A outorga do título de Doutor está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

Curitiba, 11 de Dezembro de 2019.

ANDRÉA BARBOSA GOUVEIA
Presidente da Banca Examinadora

NALU FARENZENA
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

MARCOS EDGAR BASSI
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA)

ÂNGELO RICARDO DE SOUZA
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

MARCOS ALEXANDRE DOS SANTOS FERRAZ
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Ao meu pai Antônio, minha mãe Telma e minha esposa e companheira Danieli:
cumplices dessa história.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Telma e Antônio, que, mesmo com poucos recursos, não mediram esforços para que pudesse estudar. O amor e o suor deles são, em grande medida, responsáveis pela minha trajetória.

Aos membros da minha família que sempre me apoiaram: Luana, Régis, Alexandre, Davi, Yuri, Vó Cacilda e Tia Andreia. Obrigado por tudo.

A minha esposa e companheira de vida Danieli. Nos conhecemos ainda na caminhada do mestrado e, durante a vida acadêmica, surgiu um grande amor. Sou muito grato por sua cumplicidade, paciência, amor e dedicação. Obrigado por aparecer na minha vida e decidir ficar.

Nesta caminhada, além de uma tese, produzi um amor incondicional: minha filhinha Alice. Você ainda é bem pequenina, mas quando puder ler, quero te mostrar esse texto em que o papai agradece a alegria que você trouxe para minha vida. Te amo.

A minha orientadora Professora Andrea Barbosa Gouveia pela oportunidade, paciência, sabedoria e generosidade. Foram várias intervenções construtivas nessa caminhada. Não deve ser fácil orientar um hiperativo (risos). Gratidão.

Às minhas colegas de doutorado, Renata, Adelize, Denize, Soeli e Bruna, sempre muito generosas comigo ao compartilhar o conhecimento de vocês. Muito obrigado.

À banca de avaliação deste trabalho, Nalu Farenzena, Marcos Bassi, Marcos Ferraz (Minero) e Ângelo Souza, pelas contribuições e generosidade em aceitar arguir essa tese.

A todos que passaram pela minha vida e me incentivaram a ponto de me fazer acreditar que, mesmo em condições pouco favoráveis, isso seria possível.

Aos professores mais que especiais, Sonia Landini, Carlos Eduardo, Caca, Marcos Ferraz (minero), Ângelo Souza, Leyziany, Udo, que deixaram marcas positivas significativas durante a minha formação, seja no aprendizado e/ou no incentivo para seguir a diante.

À Universidade Federal do Paraná e ao Programa de Pós-Graduação em Educação pela oportunidade. Viva a universidade pública de qualidade!

RESUMO

Este trabalho teve como objetivo compreender o panorama da valorização da remuneração docente no âmbito municipal a partir do movimento da alocação do fundo público para a educação/pagamento de professores e ideologia político partidária dos prefeitos, delimitando como período de análise os anos de 2008, 2010, 2012, 2014 e 2016. Este trabalho partiu da construção de três elementos conceituais: a disputa política pelo fundo público no âmbito municipal, a remuneração docente como política pública que necessita de alocação de recursos para ser efetivada e a ideologia partidária na valorização da remuneração docente como elemento de provável influência nesse processo. A partir do constructo conceitual da literatura acadêmica e as ações do Governo Federal no período analisado materializadas na legislação, utilizou-se de uma abordagem quantitativa para a análise do movimento da remuneração docente por hora dos professores públicos municipais em 3281 municípios brasileiros, categorizando os entes federados pelo perfil de ampliação (ou não) do investimento em educação e remuneração docente, ideologia da filiação partidária dos prefeitos em relação ao tema da valorização da remuneração de professores e outras categorias de contexto: formação, vinculações de contrato de trabalho e etapa/modalidade dos docentes, bem como a regionalidade e arrecadação per capita dos municípios. Os resultados evidenciaram que o período analisado é caracterizado por uma evolução real da remuneração de professores públicos municipais no Brasil, em maior amplitude nos municípios nordestinos e aos que tinham menor potencial financeiro, fato que diminuiu, mas não eliminou os aspectos de desigualdade remuneratória. Esse cenário é, em certa medida, explicado pelas políticas de ampliação do direito a educação de qualidade e valorização dos profissionais do magistério do Governo Federal no período, seja por indução ou pelo aumento do potencial financeiro dos entes federados, a ampliação da execução orçamentária em educação e remuneração de professores no plano municipal, além de nuances de influência da ideologia dos partidos políticos aos quais os prefeitos são filiados, particularmente no que tange à continuidade ideológica de gestão, em que a esquerda tendeu a valorizar a remuneração em maior percentual do que os partidos de centro e direita. Todavia, a este último aspecto, foram apresentadas algumas evidências que, a depender da região geográfica, partidos de direita e centro ampliaram o investimento remuneratório em mesma ou maior proporção que a esquerda, caso específico do Nordeste. Além disso, observou-se a valorização dos estatutários em relação aos professores com outros contratos de trabalho, a titulação como elemento de ampliação da remuneração e a maior evolução remuneratória dos professores do ensino fundamental em relação à educação infantil.

Palavras – chave: Remuneração docente. Financiamento da educação. Partidos Políticos. Política educacional. Fundo Público.

ABSTRACT

This paper aimed at understanding the scope of the growth of teachers' remuneration in municipalities starting from the allocation movement of the public fund to education/pay the teachers and the political party ideology of the mayors having as the period of analysis the years 2008, 2010, 2012, 2014 and 2016. The research started from the development of three conceptual elements: a political dispute for the public fund at the municipal level, the teachers' remuneration as a public policy which requires effective resources and the party ideology which values the teacher as a likely influence element in this process. Beginning at the theoretical construct of the academic literature and actions of the Federal Government materialized in the law analyzed period a quantitative approach was used to analyze the development of the per-hour remuneration of the public teacher in 3281 Brazilian municipalities, categorizing the Federated Entities by the means of an expansion investment profile (or not) in education and teacher remuneration, partisan affiliation ideology of mayors in relation to the theme of growth of remuneration of teachers and other categories of context: training, work contract bindings and stage/modality of teachers, as well as the region and per-capita revenue of municipalities. The results evidenced that the period analyzed is characterized by a real development of remuneration of municipal public teachers in Brazil, in greater amplitude, in northeastern municipalities as well as for those who had lower financial potential but did not eliminate the remunerative inequality. This scenario is, to a certain extent, explained by the policies for extending the right to an education of quality and appreciation of the federal government teachers in the period, either by induction or by the financial potential increase of the federated entities, the growth of the budgetary execution in education and remuneration of teachers at the Municipal level, in addition to the distinction of influence of the ideology of political parties to which the mayors are affiliated, particularly in relation to the continuity of the ideological management, in which the political left tended to value remuneration in a higher percentage than the center and right parties. However, to this last aspect, some evidences were presented which, depending on the geographic region, the right and center parties increased the remuneration investment in the same or greater proportion as the left ones, specific case of the northeast region. In addition, it was observed that the valuation of the public teacher in relation to teachers with other kinds of employment contracts and the degree as a component to increase remuneration as well as a greater remunerative development of elementary teachers in relation to children education.

Keywords: Teaching remuneration. Education funding. Political parties. Educational politics. Public Fund.

LISTA DE MAPAS

MAPA 1 - MOVIMENTO DE REPRESENTATIVIDADE PARTIDÁRIA DE ESQUERDA NAS ELEIÇÕES PARA VEREADORES ENTRE 2008 E 2016	96
MAPA 2 - MOVIMENTO DE REPRESENTATIVIDADE PARTIDÁRIA DE DIREITA NAS ELEIÇÕES PARA VEREADORES ENTRE 2008 E 2016	96
MAPA 3 - MOVIMENTO DE REPRESENTATIVIDADE PARTIDÁRIA DE CENTRO NAS ELEIÇÕES PARA VEREADORES ENTRE 2008 E 2016	97
MAPA 4 - EVOLUÇÃO PERCENTUAL DA REMUNERAÇÃO POR HORA DO GRUPO 1 EM VALORES REAIS POR ESTADO - 2008 - 2016	179
MAPA 5 - EVOLUÇÃO PERCENTUAL DA REMUNERAÇÃO POR HORA DO GRUPO 2 EM VALORES REAIS POR ESTADO - 2008 - 2016	190
MAPA 6 - EVOLUÇÃO PERCENTUAL DA REMUNERAÇÃO POR HORA DO GRUPO 3 EM VALORES REAIS POR ESTADO - 2008 - 2016	199
MAPA 7 - EVOLUÇÃO PERCENTUAL DA REMUNERAÇÃO POR HORA DO GRUPO 4 EM VALORES REAIS POR ESTADO - 2008 - 2016	208

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - MÉDIA DE DIAS TRABALHADOS PARA PAGAMENTO DE TRIBUTOS POR RENDA FAMILIAR - 2009	54
GRÁFICO 2 - IDENTIFICAÇÃO DOS PARTIDOS DE DIREITA NO POSICIONAMENTO ACERCA DA VALORIZAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOCENTE	87
GRÁFICO 3 - IDENTIFICAÇÃO DOS PARTIDOS DE ESQUERDA NO POSICIONAMENTO ACERCA DA VALORIZAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOCENTE	88
GRÁFICO 4 - PARTIDOS DOS PREFEITOS ELEITOS DE ACORDO COM SUA POSIÇÃO IDEOLÓGICA ACERCA DA REMUNERAÇÃO DOCENTE - 2008 - 2016	94
GRÁFICO 5 - COMPARATIVO DE CASOS SELECIONADOS E EXCLUÍDOS DA PESQUISA POR PORTE POPULACIONAL - 2008 - 2016.....	114
GRÁFICO 6 - ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL DOS CASOS DA PESQUISA AGREGADOS POR ARRECADAÇÃO PER CAPITA	118
GRÁFICO 7 - ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL DOS CASOS DA PESQUISA AGREGADOS POR PORTE POPULACIONAL	119
GRÁFICO 8 - CORRELAÇÃO DE PEARSON ENTRE GASTO POR ALUNO E MOVIMENTO PERCENTUAL DE DESPESAS EM EDUCAÇÃO NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS CASOS DA PESQUISA - 2008 - 2016	120
GRÁFICO 9 - CORRELAÇÃO DE PEARSON ENTRE DIFERENÇAS PERCENTUAIS DE RECEITAS COM DESPESAS EDUCACIONAIS E EM REMUNERAÇÃO DOCENTE DOS CASOS PESQUISADOS - 2008 - 2016	121
GRÁFICO 10 - CASOS DISTRIBUÍDOS POR IDEOLOGIA DO PARTIDO POLÍTICO DE SEUS PREFEITOS E AGREGADOS POR REGIÕES GEOGRÁFICAS	123
GRÁFICO 11 - COMPARATIVO DE COMPOSIÇÃO DAS PREFEITURAS EM TERMOS DE IDEOLOGIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS DOS PREFEITOS - 2009 - 2016.....	124
GRÁFICO 12 - PARTIDOS COM CONTINUIDADE DE IDEOLOGIA NAS GESTÕES 2009 - 2012 E 2013 - 2016	125
GRÁFICO 13 – DIFERENÇAS DAS MÉDIAS DE PERCENTUAL DE AMPLIAÇÃO DO INVESTIMENTO EDUCACIONAL NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	

DOS MUNICÍPIOS AGREGADOS POR POSICIONAMENTO PARTIDÁRIO DOS PREFEITOS- 2008 - 2016.....	127
GRÁFICO 14 - DIFERENÇAS MÉDIAS DE PERCENTUAL DE AMPLIAÇÃO DO INVESTIMENTO EDUCACIONAL NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS AGREGADOS POR CONTINUIDADE IDEOLÓGICA NAS GESTÕES ANALISADAS - 2008 - 2016.....	129
GRÁFICO 15 - MÉDIA DE DIFERENÇAS PERCENTUAIS DO INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO EM RELAÇÃO À EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS AGREGADOS POR REGIÃO GEOGRÁFICA - 2008 - 2016	132
GRÁFICO 16 - CRESCIMENTO PERCENTUAL DE RECEITAS MUNICIPAIS EM COMPARAÇÃO BIENAL - 2008 - 2016.....	133
GRÁFICO 17 - MOVIMENTO PERCENTUAL DE AMPLIAÇÃO OU REDUÇÃO DE MATRÍCULAS DOS MUNICÍPIOS AGREGADOS POR REGIÃO - 2008 - 2016.....	133
GRÁFICO 18 - MÉDIA DE DIFERENÇAS PERCENTUAIS DE INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO EM RELAÇÃO À EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS AGREGADOS POR ARRECADAÇÃO PER CAPITA - 2008 - 2016.....	134
GRÁFICO 19 - DISPERSÃO DAS DIFERENÇAS PERCENTUAIS DE INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO EM RELAÇÃO À EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS AGREGADOS POR ARRECADAÇÃO PER CAPITA - 2008 - 2010.....	135
GRÁFICO 20 - DISPERSÃO DAS DIFERENÇAS PERCENTUAIS DE INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO EM RELAÇÃO À EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS AGREGADOS POR ARRECADAÇÃO PER CAPITA – 2010 - 2012.....	136
GRÁFICO 21 - DISPERSÃO DAS DIFERENÇAS PERCENTUAIS DE INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO EM RELAÇÃO À EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS AGREGADOS POR ARRECADAÇÃO PER CAPITA - 2012 - 2014.....	136
GRÁFICO 22 - DISPERSÃO DAS DIFERENÇAS PERCENTUAIS DE INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO EM RELAÇÃO À EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS AGREGADOS POR ARRECADAÇÃO PER CAPITA - 2014 -	

2016.....	137
GRÁFICO 23 - DIFERENÇAS MÉDIAS DE PERCENTUAL DE AMPLIAÇÃO DO INVESTIMENTO EM REMUNERAÇÃO DOCENTE NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS AGREGADOS POR POSICIONAMENTO PARTIDÁRIO DOS PREFEITOS- 2008 - 2016	138
GRÁFICO 24 - DIFERENÇAS MÉDIAS DE PERCENTUAL DE AMPLIAÇÃO DO INVESTIMENTO EDUCACIONAL NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS AGREGADOS POR CONTINUIDADE IDEOLÓGICA NAS GESTÕES ANALISADAS - 2008 - 2016.....	140
GRÁFICO 25 - MÉDIA DE DIFERENÇAS PERCENTUAIS DO INVESTIMENTO EM REMUNERAÇÃO DOCENTE EM RELAÇÃO À EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS AGREGADOS POR REGIÃO GEOGRÁFICA - 2008 - 2016	142
GRÁFICO 26 - SOMATÓRIO DE DIFERENÇAS PERCENTUAIS POR BIÊNIO NO INVESTIMENTO EM REMUNERAÇÃO DOCENTE EM RELAÇÃO À EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS AGREGADOS POR REGIÃO GEOGRÁFICA - 2008 - 2016	143
GRÁFICO 27 - MÉDIA DE DIFERENÇAS PERCENTUAIS DE INVESTIMENTO EM REMUNERAÇÃO DOCENTE EM RELAÇÃO À EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS AGREGADOS POR ARRECADAÇÃO PER CAPITA - 2008 - 2016.....	144
GRÁFICO 28 - DISPERSÃO DAS DIFERENÇAS PERCENTUAIS DE INVESTIMENTO EM REMUNERAÇÃO DOCENTE EM RELAÇÃO À EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS AGREGADOS POR ARRECADAÇÃO PER CAPITA – 2008 - 2010	144
GRÁFICO 29 - DISPERSÃO DAS DIFERENÇAS PERCENTUAIS DE INVESTIMENTO EM REMUNERAÇÃO DOCENTE EM RELAÇÃO À EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS AGREGADOS POR ARRECADAÇÃO PER CAPITA – 2010 - 2012	145
GRÁFICO 30 - DISPERSÃO DAS DIFERENÇAS PERCENTUAIS DE INVESTIMENTO EM REMUNERAÇÃO DOCENTE EM RELAÇÃO À EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS AGREGADOS POR ARRECADAÇÃO PER CAPITA – 2012 - 2014.....	145
GRÁFICO 31 - DISPERSÃO DAS DIFERENÇAS PERCENTUAIS DE INVESTIMENTO	

EM REMUNERAÇÃO DOCENTE EM RELAÇÃO À EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS AGREGADOS POR ARRECADAÇÃO PER CAPITA – 2014 - 2016	146
GRÁFICO 32 - COMPARAÇÃO POR SEXO DE MÉDIAS DE REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS PROFESSORES PÚBLICOS MUNICIPAIS NO BRASIL - 2008 - 2018	165
GRÁFICO 33 - MÉDIA DE REMUNERAÇÃO POR HORA DOS PROFESSORES PÚBLICOS MUNICIPAIS AGREGADA POR GRUPOS CATEGORIZADOS PELO MOVIMENTO ORÇAMENTÁRIO EM EDUCAÇÃO E REMUNERAÇÃO DOCENTE - 2008 - 2016	169
GRÁFICO 34 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS CASOS CATEGORIZADOS A PARTIR DA DISPUTA PELO FUNDO PÚBLICO AGREGADOS POR ESTADO	171
GRÁFICO 35 - EVOLUÇÃO DA MÉDIA DE REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 1 POR POSICIONAMENTO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS DOS PREFEITOS - 2008 - 2016	173
GRÁFICO 36 - EVOLUÇÃO DA MÉDIA DE REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 2 POR POSICIONAMENTO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS DOS PREFEITOS - 2008 - 2016	182
GRÁFICO 37 - EVOLUÇÃO DA MÉDIA DE REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 3 POR POSICIONAMENTO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS DOS PREFEITOS - 2008 - 2016	193
GRÁFICO 38 - EVOLUÇÃO DA MÉDIA DE REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 4 POR POSICIONAMENTO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS DOS PREFEITOS - 2008 - 2016	202
GRÁFICO 39 - EVOLUÇÃO PERCENTUAL DA MÉDIA DE REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS PROFESSORES PÚBLICOS MUNICIPAIS AGREGADOS POR CONTINUIDADE IDEOLÓGICA DOS PARTIDOS DOS PREFEITOS E ESTRATIFICADA POR GRUPOS E REGIÃO GEOGRÁFICA - 2008 - 2016	214

GRÁFICO 40 - COEFICIENTES DE VARIAÇÃO DAS MÉDIAS DE REMUNERAÇÃO POR HORA DOS PROFESSORES PÚBLICOS MUNICIPAIS AGREGADOS POR ESTADO - 2008 - 2016.....	216
--	-----

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - INFORMAÇÕES SOBRE A RAZÃO DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA POR RECEITA CONSOLIDADA LÍQUIDA – MAIO 2017 – ABRIL 2018...	56
TABELA 2 - A DÍVIDA PÚBLICA DOS CASOS DISCRIMINADOS POR MÉDIA PERCENTUAL, MEDIANA, COEFICIENTE DE VARIAÇÃO E PERCENTIS - 2008 - 2016	57
TABELA 3 – EVOLUÇÃO EM VALORES NOMINAIS DO PSPN E DO VALOR ANUAL MÍNIMO POR ALUNO NO FUNDEB PARA OS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL - 2009 - 2018	71
TABELA 4 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS PREFEITOS ELEITOS POR PARTIDO NO BRASIL - 2008 a 2016	92
TABELA 5 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DAS ELEIÇÕES DE VEREADORES POR PARTIDO NO BRASIL - 2008 a 2016	93
TABELA 6 - PREFEITOS ELEITOS POR ESTADO NO BRASIL - 2008 - 2016.....	94
TABELA 7 - NÚMERO DE CASOS POR ESTADO - 2008 - 2016	113
TABELA 8 - COMPARATIVO ENTRE CASOS SELECIONADOS E EXCLUÍDOS DA PESQUISA - 2008 - 2016	113
TABELA 9 - CORRELAÇÃO DE PEARSON ENTRE ARRECADAÇÃO PER CAPITA E GASTO POR ALUNO - 2008 - 2016	116
TABELA 10 - MÉDIA DO GASTO POR ALUNO DOS MUNICÍPIOS CATEGORIZADOS PELA ARRECADAÇÃO PER CAPITA DO ANO DE 2008 - 2008 - 2016 ...	117
TABELA 11 - LOCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS CATEGORIZADOS POR ARRECADAÇÃO PER CAPITA - 2008	118
TABELA 12 - DISTRIBUIÇÃO DOS CASOS POR POSICIONAMENTO POLÍTICO DOS PARTIDOS DOS PREFEITOS E ARRECADAÇÃO PER CAPITA - 2009 - 2016.....	124
TABELA 13 - ESTATÍSTICAS DE POSIÇÃO E DISPERSÃO DO MOVIMENTO PERCENTUAL DE INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO DOS CASOS EM QUE OS PREFEITOS SÃO FILIADOS A PARTIDOS DE ESQUERDA - 2008 - 2016.....	127
TABELA 14 - ESTATÍSTICAS DE POSIÇÃO E DISPERSÃO DO MOVIMENTO PERCENTUAL DE INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO DOS CASOS EM QUE OS PREFEITOS SÃO FILIADOS A PARTIDOS DE CENTRO - 2008 -	

2016.....	128
TABELA 15 - ESTATÍSTICAS DE POSIÇÃO E DISPERSÃO DO MOVIMENTO PERCENTUAL DE INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO DOS CASOS EM QUE OS PREFEITOS SÃO FILIADOS A PARTIDOS DE DIREITA - 2008 - 2016.....	129
TABELA 16 - ESTATÍSTICAS DE POSIÇÃO E DISPERSÃO DO MOVIMENTO PERCENTUAL DE INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO DOS CASOS EM QUE HOUVE CONTINUIDADE IDEOLÓGICA DE ESQUERDA - 2008 - 2016.....	130
TABELA 17 - ESTATÍSTICAS DE POSIÇÃO E DISPERSÃO DO MOVIMENTO PERCENTUAL DE INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO DOS CASOS EM QUE HOUVE CONTINUIDADE IDEOLÓGICA DE CENTRO - 2008 - 2016	131
TABELA 18 - ESTATÍSTICAS DE POSIÇÃO E DISPERSÃO DO MOVIMENTO PERCENTUAL DE INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO DOS CASOS EM QUE HOUVE CONTINUIDADE IDEOLÓGICA DE DIREITA - 2008 - 2016	131
TABELA 19 - ESTATÍSTICAS DE POSIÇÃO E DISPERSÃO DO MOVIMENTO PERCENTUAL DE INVESTIMENTO EM REMUNERAÇÃO DOCENTE DOS CASOS EM QUE OS PREFEITOS SÃO FILIADOS A PARTIDOS DE ESQUERDA - 2008 - 2016.....	138
TABELA 20 - ESTATÍSTICAS DE POSIÇÃO E DISPERSÃO DO MOVIMENTO PERCENTUAL DE INVESTIMENTO EM REMUNERAÇÃO DOCENTE DOS CASOS EM QUE OS PREFEITOS SÃO FILIADOS A PARTIDOS DE CENTRO - 2008 - 2016	139
TABELA 21 - ESTATÍSTICAS DE POSIÇÃO E DISPERSÃO DO MOVIMENTO PERCENTUAL DE INVESTIMENTO EM REMUNERAÇÃO DOCENTE DOS CASOS EM QUE OS PREFEITOS SÃO FILIADOS A PARTIDOS DE DIREITA - 2008 - 2016	139
TABELA 22 - ESTATÍSTICAS DE POSIÇÃO E DISPERSÃO DO MOVIMENTO PERCENTUAL DE INVESTIMENTO EM REMUNERAÇÃO DOCENTE DOS CASOS EM QUE HOUVE CONTINUIDADE IDEOLÓGICA DE ESQUERDA - 2008 - 2016.....	141
TABELA 23 - ESTATÍSTICAS DE POSIÇÃO E DISPERSÃO DO MOVIMENTO	

PERCENTUAL DE INVESTIMENTO EM REMUNERAÇÃO DOCENTE DOS CASOS EM QUE HOUVE CONTINUIDADE IDEOLÓGICA DE CENTRO - 2008 - 2016	141
TABELA 24 - ESTATÍSTICAS DE POSIÇÃO E DISPERSÃO DO MOVIMENTO PERCENTUAL DE INVESTIMENTO EM REMUNERAÇÃO DOCENTE DOS CASOS EM QUE HOUVE CONTINUIDADE IDEOLÓGICA DE DIREITA - 2008 - 2016	142
TABELA 25 - CASOS DE ANÁLISE SELECIONADOS PARA O ESTUDO SOBRE REMUNERAÇÃO MÉDIA DE PROFESSORES MUNICIPAIS - 2008 - 2016	152
TABELA 26 - DISTRIBUIÇÃO DOS VÍNCULOS DE DOCÊNCIA COLETADOS NA RAIS AGREGADOS POR ETAPA/MODALIDADE - 2008 - 2016.....	153
TABELA 27 - DISTRIBUIÇÃO DOS VÍNCULOS DE DOCÊNCIA COLETADOS NA RAIS AGREGADOS POR TIPOS DE CONTRATOS DE TRABALHO - 2008 - 2016	153
TABELA 28 - DISTRIBUIÇÃO DOS VÍNCULOS DE DOCÊNCIA COLETADOS NA RAIS AGREGADOS POR ESCOLARIDADE DO PROFESSOR- 2008 - 2016	154
TABELA 29 –REMUNERAÇÃO MÉDIA POR HORA EM VALORES REAIS DOS PROFESSORES PÚBLICOS MUNICIPAIS NO BRASIL - 2008 - 2016	155
TABELA 30 - REMUNERAÇÃO MÉDIA POR HORA EM VALORES REAIS DOS PROFESSORES PÚBLICOS MUNICIPAIS AGREGADA POR ESTADO - 2008 - 2016.....	156
TABELA 31 - MÉDIA DE REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS PROFESSORES PÚBLICOS MUNICIPAIS AGREGADA POR POSICIONAMENTO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS POLÍTICOS DOS PREFEITOS - 2008 - 2016	158
TABELA 32 - MÉDIA DE REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS PROFESSORES PÚBLICOS MUNICIPAIS AGREGADA POR FAIXAS DE ARRECADAÇÃO PER CAPITA EM 2008 - 2008 - 2016.....	159
TABELA 33 - REMUNERAÇÃO DOCENTE POR HORA EM VALORES REAIS DOS PROFESSORES PÚBLICOS MUNICIPAIS AGREGADOS POR VINCULAÇÃO DE ETAPA/MODALIDADE NO BRASIL - 2008 - 2016 ...	160
TABELA 34 - REMUNERAÇÃO MÉDIA POR HORA EM VALORES REAIS DE	

PROFESSORES PÚBLICOS MUNICIPAIS NO BRASIL AGREGADOS POR VÍNCULO TRABALHISTA - 2008 - 2016	162
TABELA 35 - REMUNERAÇÃO MÉDIA POR HORA EM VALORES REAIS DOS PROFESSORES PÚBLICOS MUNICIPAIS AGREGADOS POR ESCOLARIDADE - 2008 - 2016.....	163
TABELA 36 - COMPARAÇÃO DE CASOS ANALISADOS NO CAPÍTULO 5 E 6 AGREGADOS POR GRUPOS CATEGORIZADOS EM RELAÇÃO À MOVIMENTAÇÃO PERCENTUAL ORÇAMENTÁRIA EM EDUCAÇÃO E REMUNERAÇÃO DOCENTE - 2008 - 2016.....	167
TABELA 37 - CASOS ESTRATIFICADOS POR GRUPOS E REGIÕES GEOGRÁFICAS	167
TABELA 38 - CASOS CATEGORIZADOS POR GRUPOS A PARTIR DA DISPUTA PELO FUNDO PÚBLICO DISCRIMINADOS POR PORTE POPULACIONAL	168
TABELA 39 – PERCENTUAL DE CASOS MUNICIPAIS POR POSICIONAMENTO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS DOS PREFEITOS DOS MUNICÍPIOS - 2008 - 2016.....	170
TABELA 40 - CASOS CATEGORIZADOS POR GRUPOS A PARTIR DA DISPUTA PELO FUNDO PÚBLICO CARACTERIZADOS POR SUA ARRECADAÇÃO PER CAPITA NO ANO DE 2008	171
TABELA 41 - MÉDIA DE REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 1 AGREGADOS POR ETAPA/MODALIDADE - 2008 - 2016.....	174
TABELA 42 - EVOLUÇÃO DA MÉDIA DA REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 1 AGREGADOS POR VÍNCULO DE ETAPA/MODALIDADE E POSICIONAMENTO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS DOS PREFEITOS 2008 - 2016	174
TABELA 43 – EVOLUÇÃO DA MÉDIA DA REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 1 AGREGADOS POR VÍNCULO DE ETAPA/MODALIDADE E POSICIONAMENTO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS DOS PREFEITOS DOS MUNICÍPIOS QUE TIVERAM CONTINUIDADE IDEOLÓGICA NA GESTÃO 2008 - 2016....	175
TABELA 44 - MÉDIA DE REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 1 AGREGADOS POR VÍNCULO TRABALHISTA	

- 2008 - 2016	176
TABELA 45 - EVOLUÇÃO DA MÉDIA DA REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 1 AGREGADOS POR VÍNCULO TRABALHISTA E POSICIONAMENTO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS DOS PREFEITOS 2008 - 2016	177
TABELA 46 - EVOLUÇÃO DA MÉDIA DA REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 1 AGREGADOS POR VÍNCULO TRABALHISTA E POSICIONAMENTO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS DOS PREFEITOS DOS MUNICÍPIOS QUE TIVERAM CONTINUIDADE IDEOLÓGICA NA GESTÃO 2008 - 2016	177
TABELA 47 - MÉDIA DE REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 1 AGREGADOS POR ESCOLARIDADE - 2008 - 2016	178
TABELA 48 - MÉDIA DE REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 1 AGREGADOS POR ESTADO- 2008 - 2016 ..	179
TABELA 49 - MÉDIA DA REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 1 AGREGADOS POR ARRECADAÇÃO PER CAPITA EM 2008 – 2008 - 2016	180
TABELA 50 - MÉDIA DE REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 2 AGREGADOS POR ETAPA/MODALIDADE - 2008 - 2016.....	183
TABELA 51 - EVOLUÇÃO DA MÉDIA DA REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 2 AGREGADOS POR VÍNCULO DE ETAPA/MODALIDADE E POSICIONAMENTO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS DOS PREFEITOS 2008 - 2016	184
TABELA 52 - EVOLUÇÃO DA MÉDIA DA REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 2 AGREGADOS POR VÍNCULO DE ETAPA/MODALIDADE E POSICIONAMENTO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS DOS PREFEITOS DOS MUNICÍPIOS QUE TIVERAM CONTINUIDADE IDEOLÓGICA NA GESTÃO 2008 - 2016....	185
TABELA 53 - MÉDIA DE REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 2 AGREGADOS POR VÍNCULO TRABALHISTA - 2008 - 2016	186
TABELA 54 - EVOLUÇÃO DA MÉDIA DA REMUNERAÇÃO POR HORA EM	

VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 2 AGREGADOS POR VÍNCULO TRABALHISTA E POSICIONAMENTO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS DOS PREFEITOS 2008 - 2016	187
TABELA 55 - EVOLUÇÃO DA MÉDIA DA REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 2 AGREGADOS POR VÍNCULO TRABALHISTA E POSICIONAMENTO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS DOS PREFEITOS DOS MUNICÍPIOS QUE TIVERAM CONTINUIDADE IDEOLÓGICA NA GESTÃO 2008 - 2016	187
TABELA 56 - MÉDIA DE REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 2 AGREGADOS POR ESCOLARIDADE - 2008 - 2016	188
TABELA 57 - MÉDIA DE REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 2 AGREGADOS POR ESTADO- 2008 - 2016 ..	189
TABELA 58 - MÉDIA DA REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 2 AGREGADOS POR ARRECADAÇÃO PER CAPITA EM 2008 – 2008 - 2016	190
TABELA 59 - MÉDIA DE REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 3 AGREGADOS POR ETAPA/MODALIDADE - 2008 - 2016	194
TABELA 60 - EVOLUÇÃO DA MÉDIA DA REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 3 AGREGADOS POR VÍNCULO DE ETAPA/MODALIDADE E POSICIONAMENTO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS DOS PREFEITOS 2008 - 2016	194
TABELA 61 - EVOLUÇÃO DA MÉDIA DA REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 3 AGREGADOS POR VÍNCULO DE ETAPA/MODALIDADE E POSICIONAMENTO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS DOS PREFEITOS DOS MUNICÍPIOS QUE TIVERAM CONTINUIDADE IDEOLÓGICA NA GESTÃO 2008 - 2016....	195
TABELA 62 - MÉDIA DE REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 3 AGREGADOS POR VÍNCULO TRABALHISTA - 2008 - 2016	196
TABELA 63 - EVOLUÇÃO DA MÉDIA DA REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 3 AGREGADOS POR VÍNCULO TRABALHISTA E POSICIONAMENTO IDEOLÓGICO DOS	

PARTIDOS DOS PREFEITOS 2008 - 2016	196
TABELA 64 - EVOLUÇÃO DA MÉDIA DA REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 3 AGREGADOS POR VÍNCULO TRABALHISTA E POSICIONAMENTO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS DOS PREFEITOS DOS MUNICÍPIOS QUE TIVERAM CONTINUIDADE IDEOLÓGICA NA GESTÃO 2008 - 2016	197
TABELA 65 - MÉDIA DE REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 3 AGREGADOS POR ESCOLARIDADE - 2008 - 2016	198
TABELA 66 - MÉDIA DE REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 3 AGREGADOS POR ESTADO- 2008 - 2016 ..	198
TABELA 67 - MÉDIA DA REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 3 AGREGADOS POR ARRECADAÇÃO PER CAPITA EM 2008 – 2008 - 2016	200
TABELA 68 - MÉDIA DE REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 4 AGREGADOS POR ETAPA/MODALIDADE - 2008 - 2016.....	203
TABELA 69 - EVOLUÇÃO DA MÉDIA DA REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 4 AGREGADOS POR VÍNCULO DE ETAPA/MODALIDADE E POSICIONAMENTO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS DOS PREFEITOS 2008 - 2016	203
TABELA 70 - EVOLUÇÃO DA MÉDIA DA REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 4 AGREGADOS POR VÍNCULO DE ETAPA/MODALIDADE E POSICIONAMENTO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS DOS PREFEITOS DOS MUNICÍPIOS QUE TIVERAM CONTINUIDADE IDEOLÓGICA NA GESTÃO 2008 - 2016....	204
TABELA 71 - MÉDIA DE REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 4 AGREGADOS POR VÍNCULO TRABALHISTA - 2008 - 2016	205
TABELA 72 - EVOLUÇÃO DA MÉDIA DA REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 4 AGREGADOS POR VÍNCULO TRABALHISTA E POSICIONAMENTO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS DOS PREFEITOS 2008 - 2016	205
TABELA 73 - EVOLUÇÃO DA MÉDIA DA REMUNERAÇÃO POR HORA EM	

VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 4 AGREGADOS POR VÍNCULO TRABALHISTA E POSICIONAMENTO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS DOS PREFEITOS DOS MUNICÍPIOS QUE TIVERAM CONTINUIDADE IDEOLÓGICA NA GESTÃO 2008 - 2016.....	205
TABELA 74 - MÉDIA DE REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 4 AGREGADOS POR ESCOLARIDADE - 2008 - 2016.....	206
TABELA 75 - MÉDIA DE REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 4 AGREGADOS POR ESTADO- 2008 - 2016 ..	207
TABELA 76 - MÉDIA DA REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 4 AGREGADOS POR ARRECADAÇÃO PER CAPITA EM 2008 – 2008 - 2016	209
TABELA 77 - CASOS CATEGORIZADOS POR ARRECADAÇÃO PER CAPITA, EVOLUÇÃO PERCENTUAL DA REMUNERAÇÃO DOCENTE E POSIÇÃO DA MÉDIA EM COMPARAÇÃO ENTRE AS CATEGORIAS EM 2016	219

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - PERCURSO DE ANÁLISE DE DADOS DA TESE	37
QUADRO 2 - RELAÇÃO DOS PRINCIPAIS IMPOSTOS E CONTRIBUIÇÕES DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO - 2018	46
QUADRO 3 - ESTRUTURA BÁSICA DAS RECEITAS DE IMPOSTOS PRÓPRIOS E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO.....	48
QUADRO 4 - SÍNTESE E OBSERVAÇÕES DO CAPÍTULO	63
QUADRO 5 - SÍNTESE DAS ATUAIS DEMARCAÇÕES LEGAIS ACERCA DA VALORIZAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOCENTE NO BRASIL - 2018..	69
QUADRO 6 - A VALORIZAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOCENTE COMO POSICIONAMENTO POLÍTICO DE DIREITA OU ESQUERDA	83
QUADRO 7 – CONCEITOS CHAVE UTILIZADOS COMO CRITÉRIO DE ANÁLISE NOS POSICIONAMENTOS PARTIDÁRIOS	86
QUADRO 8 - CATEGORIZAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS DE ACORDO COM OS DOCUMENTOS OFICIAIS E EXTRAOFICIAS ACERCA DA VALORIZAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOCENTE - 2018	89
QUADRO 9 - CATEGORIZAÇÃO DO POSICIONAMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS ACERCA DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E DA VALORIZAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFESSORES PÚBLICOS	90
QUADRO 10 - ELEIÇÕES MUNICIPAIS PARA PREFEITO E VEREADOR CATEGORIZADAS PELO POSICIONAMENTO DO PARTIDO POLÍTICO ACERCA DA VALORIZAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOCENTE AGRUPADOS POR ESTADO - 2016	95
QUADRO 11 - SÍNTESE DO CAPÍTULO 4	103
QUADRO 12 - DESCRIÇÃO DO CÓDIGO DE NATUREZA DA RECEITA	107
QUADRO 13 - OPÇÕES DE CATEGORIA ECONÔMICA, ORIGEM E ESPÉCIE DE RECEITAS ANALISADAS	107
QUADRO 14 - DISCRIMINAÇÃO DOS PRINCIPAIS GRUPOS DE DESPESAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	109
QUADRO 15 - DESCRIÇÃO DO CÓDIGO DE CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA EM EDUCAÇÃO.....	111

QUADRO 16 - CATEGORIAS ECONÔMICAS UTILIZADAS NA ANÁLISE DE DESPESAS EDUCACIONAIS.....	111
QUADRO 17 - PECULIARIDADES DOS CASOS AGRUPADOS POR REGIÃO	122
QUADRO 18 - CATEGORIAS DE GRUPOS DA REMUNERAÇÃO MÉDIA DOS PROFESSORES EM RELAÇÃO À EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA MUNICIPAL E O SOMATÓRIO DA VARIAÇÃO EM RECEITAS, INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO E EM REMUNERAÇÃO DOCENTE EM 2008, 2010, 2012, 2014 E 2016.....	166

LISTA DE SIGLAS

CBO	– Classificação Brasileira de Ocupações
CEB	– Câmara da Educação Básica
CF/88	– Constituição Federal de 1988
CIDE	– Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CNAE	– Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CNE	– Conselho Nacional de Educação
CNTE	– Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CSLL	– Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CTN	– Código Tributário Nacional
DEM	– Democratas
DRU	– Desvinculação de Receitas da União
EC	– Emenda Constitucional
FINBRA	– Finanças do Brasil
FIRJAN	– Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FNDE	– Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPM	– Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	– Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	– Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	– Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
ITCMD	– Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação
INEP	– Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IOF	– Imposto sobre Operações Financeiras
IPCA	– Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	– Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	– Imposto sobre Produtos Industrializados
IRRF	– Imposto de Renda Retido na Fonte
IPTU	– Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	– Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
ITBI	– Imposto sobre Transmissão de Bens Intervivos
IDEB	– Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
JEAD	– Juros e Amortização da Dívida Pública
LDB	– Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	– Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	– Lei Orçamentária Anual
LRF	– Lei de Responsabilidade Fiscal

MDB	– Movimento Democrático Brasileiro
MDE	– Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MTb	– Ministério do Trabalho
PSPN	– Piso Salarial Profissional Nacional
PNE	– Plano Nacional de Educação
PAN	– Partido dos Aposentados da Nação
PC do B	– Partido Comunista do Brasil
PCB	– Partido Comunista Brasileiro
PCCR	– Plano de carreira, Cargos e Remuneração
PCO	– Partido da Causa Operária
PDT	– Partido Democrático Trabalhista
PFL	– Partido da Frente Liberal
PHS	– Partido Humanista da Solidariedade
PL	– Partido Liberal
PMDB	– Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	– Partido da Mobilização Nacional
PODE	– Podemos
PP	– Partido Progressista
PPB	– Partido Progressista Brasileiro
PPL	– Partido Pátria Livre
PPS	– Partido Popular Socialista
PR	– Partido da República
PRB	– Partido Republicano Brasileiro
PRN	– Partido da Reconstrução Nacional
PRONA	– Partido da Reedificação da Ordem Nacional
PROS	– Partido Republicano da Ordem Social
PRP	– Partido Republicano Progressista
PRTB	– Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB	– Partido Socialista Brasileiro
PSC	– Partido Social Cristão
PSD	– Partido Social Democrático
PSDB	– Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC	– Partido Social Democrata Cristão
PSL	– Partido Social Liberal
PSOL	– Partido Socialismo e Liberdade
PST	– Partido Social Trabalhista
PSTU	– Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PT	– Partido dos Trabalhadores
PT do B	– Partido Trabalhista do Brasil
PTB	– Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	– Partido Trabalhista Cristão

PTN	– Partido Trabalhista Nacional
PV	– Partido Verde
QE	– Quociente eleitoral
QP	– Quociente partidário
RAIS	– Relação Anual de Informações Sociais
SCIELO	– Scientific Electronic Library Online
SICONFI	– Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
SIOPE	– Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
SD	– Solidariedade
TSE	– Tribunal Superior Eleitoral
VAA	– Valor Anual Mínimo por Aluno

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	29
2 A DISPUTA PELO FUNDO PÚBLICO NO CONTEXTO MUNICIPAL	40
2.1 A AUTONOMIA FEDERATIVA RELATIVA DO ENTE FEDERADO MUNICIPAL NA ALOCAÇÃO DOS RECURSOS	40
2.1.1 Autonomia na alocação dos recursos: a receita independente dos municípios	45
2.2 O FUNDO PÚBLICO EM DISPUTA E A ESPECIFICIDADE DO CASO BRASILEIRO	49
2.2.1 A particularidade do caso brasileiro na disputa pelo fundo público: ações de regulação nacional e os impasses na remuneração docente	53
2.2.2 Disputas no financiamento da educação no Brasil: limites e possibilidades na alocação dos recursos	59
3. A POLÍTICA PÚBLICA DE REMUNERAÇÃO COMO UMA DIMENSÃO DA VALORIZAÇÃO DO PROFESSOR	64
3.1 A POLÍTICA EDUCACIONAL DE REMUNERAÇÃO DOCENTE E SEUS MARCOS LEGAIS	66
4. A POLÍTICA E OS POSICIONAMENTOS POLÍTICO PARTIDÁRIOS: ELEMENTOS DE INFLUÊNCIA NA DECISÃO DA ALOCAÇÃO DO RECURSO NO MUNICÍPIO	75
4.1 A REPRESENTATIVIDADE DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL: POSICIONAMENTOS E A CONQUISTA DO GOVERNO NOS MUNICÍPIOS	76
4.1.1 Posicionamentos norteadores de uma decisão política: a distinção direita/esquerda como proposta de categorização	80
4.1.2 Partidos políticos brasileiros e seus posicionamentos acerca da valorização da remuneração do professor	84
4.1.3 Mapeamento da composição partidária das gestões municipais no Brasil	91
4.2 A DECISÃO POLÍTICA NA ALOCAÇÃO DO FUNDO PÚBLICO	100
5. O INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO E REMUNERAÇÃO DOCENTE NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS	105
5.1 ORGANIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES	105
5.1.1 Receitas Orçamentárias	106
5.1.2 Despesas orçamentárias	108
5.1.3 Características dos casos selecionados e opções de análise	112

5.2 O MOVIMENTO PERCENTUAL DE INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO E REMUNERAÇÃO DOCENTE ENTRE 2008 E 2016.....	126
5.2.1 Movimento percentual de investimento em educação	126
5.2.2 Movimento percentual de investimento em remuneração docente.....	138
5.2.3 Síntese dos aspectos observados na disputa pelo fundo público em despesas educacionais e de remuneração docente e categorização de grupos de análise	146
6. A REMUNERAÇÃO MÉDIA DAS REDES MUNICIPAIS DE ENSINO BRASILEIRAS: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS PARTIDOS POLÍTICOS E MOVIMENTO DO FUNDO PÚBLICO PARA A EDUCAÇÃO E REMUNERAÇÃO DOCENTE.....	149
6.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS: SELEÇÃO DE CASOS DA RAIS, PANORAMA NACIONAL E CATEGORIZAÇÃO DOS GRUPOS POR PRIORIDADE DE ALOCAÇÃO DO FUNDO PÚBLICO NA EDUCAÇÃO E REMUNERAÇÃO DOCENTE.....	149
6.1.1 A Rais: procedimentos metodológicos e o panorama da remuneração docente nos casos analisados.....	150
6.1.2 Categorização dos municípios em relação à prioridade de alocação de recursos para a educação e a remuneração docente	165
6.2 GRUPO 1: MUNICÍPIOS QUE AMPLIARAM SEUS PERCENTUAIS DE INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO E REMUNERAÇÃO DOCENTE EM SUA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	172
6.2 GRUPO 2: MUNICÍPIOS QUE AMPLIARAM SEU PERCENTUAL DE INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO E REDUZIRAM EM REMUNERAÇÃO DOCENTE NA SUA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	182
6.3 GRUPO 3: MUNICÍPIOS QUE REDUZIRAM SEUS PERCENTUAIS DE INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO E REMUNERAÇÃO DOCENTE NA SUA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	193
6.4 GRUPO 4: MUNICÍPIOS TIVERAM VARIAÇÃO PERCENTUAL POSITIVA NO INVESTIMENTO EM REMUNERAÇÃO DOCENTE E NEGATIVA EM EDUCAÇÃO NA SUA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....	201
6.5 HIPÓTESES DA PESQUISA.....	210
7. CONCLUSÕES.....	220
REFERÊNCIAS	227
APENDICE 1 - NATUREZA JURÍDICA DOS TRABALHADORES VINCULADOS	

AO PODER PÚBLICO MUNICIPAL.....	243
APENDICE 2 - CLASSIFICAÇÃO NACIONAL DE ATIVIDADES ECONÔMICAS DE VÍNCULOS RELACIONADOS À DOCÊNCIA	244
APENDICE 3 - CLASSIFICAÇÃO BRASILEIRA DE OCUPAÇÕES DE VÍNCULOS RELACIONADOS À DOCÊNCIA	245
APENDICE 4 – PROFESSORES MUNICIPAIS AGREGADOS POR ETAPA OU MODALIDADE DE ACORDO COM A VINCULAÇÃO DE SUA CLASSIFICAÇÃO BRASILEIRA DE OCUPAÇÕES.....	247

1. INTRODUÇÃO

O entendimento da ação do Estado frente à demanda educacional, objeto de investigação das políticas educacionais (SOUZA, 2016)¹, perpassa pela compreensão da atual efetividade do direito à educação. No caso brasileiro, em um Estado federativo tridimensional de entes com relativa autonomia, uma série de fatores locais como potenciais de investimento, condições de oferta e/ou decisões patrimonialistas (dentro ou não dos espaços decisórios do Estado) caracterizam as desigualdades historicamente construídas (SOUZA, 2012, 2017; ARAÚJO, R. L. S., 2013; SILVA, 2017).

Nas principais normativas nacionais, a oferta educacional é tida como responsabilidade do Estado, em que, no caso da escolarização obrigatória, trata-se de um direito social público subjetivo. Todavia, a legislação educacional não aborda esta oferta apenas no que se refere a acesso, mas em garantia de padrão de qualidade, incluindo a valorização do profissional do magistério (BRASIL, 1988, 1996, 2007, 2008, 2014).

Uma série de condições são reconhecidas pela literatura como fatores de importância para a valorização docente e, por consequência, da melhoria da qualidade da oferta educacional, tais como a remuneração, planos de carreira, jornada de trabalho, vínculos por concurso público, tempos remunerados para o planejamento e trabalho coletivo, formação continuada e redução de número de alunos por turma (CARISSIMI, 2011; GROCHOSKA, 2015; ABREU, 2015; SILVA, 2017). Entretanto, entende-se que as condições supracitadas só se efetivam na medida que uma parcela significativa do fundo público é alocada para tal.

Exemplificando essa afirmativa, este autor, como professor concursado da rede municipal de ensino de Curitiba – PR, vivenciou um momento político crítico na valorização dos professores municipais. Na gestão 2013-2016, mediante diálogo e pressão da categoria, houve avanços nos planos de carreira e outras condições de trabalho, com envolvimento direto de alocação do fundo público para a valorização do professor municipal, incluindo a remuneração. Entretanto, as ações da gestão posterior foram na contramão desse contexto, através de políticas de austeridade fiscal que incluíram a ausência de reajuste salarial e congelamento dos planos de carreira², alocando o montante “economizado” às custas do servidor público aos juros e amortização da dívida pública municipal, ações legitimadas em parte pelas políticas de

¹ Tomar a ação do Estado frente a uma demanda educacional como objeto de estudo das políticas educacionais inclui levar em consideração as decisões e “não decisões” intencionais. De acordo com Muler e Surel (2002), o “não agir” pode acarretar efeitos políticos e sociais visíveis.

² Assunto desenvolvido em Silva e Cruzetta (2019).

austeridade do Governo Federal no período.

A remuneração, reconhecida como um dos elementos de valorização do professor, se insere como uma demanda histórica que necessita de alocação do fundo público (VICENTINI; LUGLI, 2009; GROCHOSKA, 2015). Todavia, a desigualdade de modelos de planos de cargos, carreira e remuneração, que levam profissionais a serem submetidos a diversos modelos de valorização (ABREU, 2015) e o comparativo em relação a outros profissionais em que a exigência seja a educação superior (ALVES; PINTO, 2011), evidenciam a necessidade de aprofundar o debate do referido tema. A complexidade se amplia na medida que o problema da remuneração docente é considerado no âmbito do município, particularmente por algumas peculiaridades do federalismo brasileiro, como a autonomia federativa, o perfil de receitas, os potenciais de investimento e a constituição de poderes locais (ARAÚJO, G. C., 2005, 2010a, 2010b, 2010c, 2013; ABRUCIO, 2010; QUINTILIANO, 2012; REZENDE, 2010; RABELO, 2014; SOUZA, 1996).

No problema da remuneração ao professor público municipal, dois contextos são considerados para este trabalho: a) o fundo público e sua importância por financiar a remuneração destes profissionais, e; b) a autonomia federativa dos municípios na decisão política da alocação dos recursos.

O fundo público, definido como o montante de recursos de propriedade do Estado para a realização de suas ações, (GRANEMANN, 2012; SALVADOR, 2010a, 2010b, 2012a; BRETTAS, 2012; OLIVEIRA, 1998), é compreendido como elemento estrutural para o capitalismo moderno, já que a atuação do Estado com base neste se tornou um elemento insubstituível, rompendo com a lógica autovalorizável do mercado. Nesse contexto, a discussão no plano da política nacional e internacional caracteriza esse fundo como um objeto em disputa, e, por consequência, envolto em processos políticos na sua alocação.

Nesse certame, destaca-se a dualidade do mesmo como financiador de políticas sociais no financiamento da reprodução da força de trabalho, retornando parte dos tributos à população na melhoria de suas condições de vida através das políticas públicas, e/ou na acumulação de capital e ampliação do lucro, seja por meio de uma série de subsídios privados pela via das políticas econômicas (investimentos, infraestrutura, ciência e tecnologia, agronegócio, dentre outros), na rentabilidade da especulação do mercado, na prioridade a investimentos no capital privado em detrimento da valorização do serviço público ou na financeirização da riqueza, sem necessariamente investir no setor produtivo (OLIVEIRA, 1998; SALVADOR, 2010a, 2012a, 2012b; GRANEMANN, 2012). Com isso, a remuneração do professor público municipal, financiado pelas políticas educacionais, se insere nesse contexto.

Em um federalismo cooperativo não centralizado na execução da política de educação básica (CURY; FERREIRA, 2006; ARAÚJO, 2005, 2010a, 2010b, 2010c; ABRUCIO, 2010), políticas indutoras nacionais e de coordenação federativa podem culminar em efeitos nacionais, como a própria ampliação das condições de remuneração docente, como a lei n. 11.738/2008, que regula o Piso Nacional Profissional Nacional, tendo em vista que se trata de uma legislação que tem como público alvo todos professores públicos, mesmo que esse ordenamento jurídico ainda não seja efetivado em todos os municípios brasileiros (BRASIL, 2016).

Em contrapartida, outras ações que tenham como premissa o controle fiscal, particularmente pelo estabelecimento de limites de alocação do recurso público, podem influenciar o investimento³ em políticas sociais. Políticas de controle fiscal de estados e municípios como a Lei Complementar n. 101/2000, conhecida popularmente como a lei de responsabilidade fiscal (LRF) e do Governo Federal como a Emenda Constitucional n. 95/2016 evidenciam, no caso da LRF, o controle do investimento em políticas sociais e, se tratando da EC n. 95/2016, a composição de possíveis elementos de indução às políticas de austeridade fiscal nos governos locais, bem como a redução de assistência supletiva financeira da União para a educação básica, como a priorização dos encargos da dívida pública em detrimento às políticas sociais (AMARAL, 2016; MEDEIROS et al., 2016).

Sendo assim, a alocação do fundo público é compreendida como um movimento que não é politicamente neutro (BRETTAS, 2012), pois o modo de enfrentamento dos problemas educacionais historicamente construídos no Brasil são envoltos por ordenação de prioridades. No cenário desenhado, questões como o processo político interno do Estado na alocação de recursos (POGGI, 1981) e o não reducionismo do mesmo a um simples aparelho burocrático (MULLER; SUREL, 2002; POULANTZAS, 2015) implicam considerar a decisão da alocação do recurso como um processo político (POGGI, 1981; FERRAZ, 2011).

Nesse viés, a decisão política da alocação do recurso aliada à democracia representativa brasileira, apoiada na necessidade de filiação dos candidatos a cargos dos Poderes Executivo e Legislativo à partidos políticos para a disputa eleitoral, pode ser uma variável de influência nesse processo. A complexidade do processo de decisão governamental se amplia na consideração dessa organização partidária (GOUVEIA, 2008; REBELLO, 2013; VIZONÁ, 2014; EV, 2015;), o que implica na necessidade de compreender as concepções ideológicas que norteiam os partidos

³ Adota-se para todo o texto o termo investimento em lugar de despesas quando se aborda a ação do Estado nos gastos em educação e demais políticas sociais. É um posicionamento político deste pesquisador, entendendo que o retorno que uma educação pública de qualidade oferta para a sociedade não é tão somente uma despesa, mas um investimento que oferece expectativa de bens futuros.

políticos desses representantes, com enfoque na valorização da remuneração docente.

Todavia, mesmo que essa pesquisa considere que a ideologia partidária pode ser uma variável influente no movimento de alocação dos recursos em prol da prioridade em educação e valorização da remuneração docente, questões como a oligarquia dentro dos partidos e o posicionamento divergente aos manifestos nacionais que um determinado partido político pode assumir no âmbito local (estado ou município) podem apresentar questionamentos que, no limite de análise deste trabalho, ficarão como objetos de investigação posterior.

Nas questões apresentadas para apresentação do tema e problema dessa pesquisa, o panorama apresentado é de um grupo de competências municipais que necessitam do fundo público para o seu financiamento. Nesse sentido, o movimento de alocação dos recursos parece se aproximar de uma decisão política, em que a leitura do movimento de ampliação ou não da prioridade em educação e remuneração docente através da dinâmica da execução orçamentária pode auxiliar na compreensão das decisões do poder público acerca da valorização (ou não) da remuneração docente.

Portanto, a pergunta norteadora desta pesquisa consistiu em: qual relação entre magnitude de alocação de recursos em educação e pagamento de professores, ideologia de partido político dos prefeitos e a valorização da remuneração docente nos municípios brasileiros?

Nesse viés, a presente pesquisa tem como objetivo geral compreender o panorama da valorização (ou não) da remuneração docente no âmbito municipal a partir do movimento da alocação do fundo público para a educação e pagamento de professores e o posicionamento político dos partidos dos prefeitos, delimitando como período de análise os anos de 2008, 2010, 2012, 2014 e 2016. Como objetivos específicos, elencam-se:

- Situar o fundo público municipal como um objeto em disputa;
- Compreender a remuneração docente como uma política educacional que necessita de alocação do fundo público para ser efetivada;
- Posicionar o tema da valorização da remuneração docente no âmbito dos projetos dos partidos políticos brasileiros;
- Analisar o movimento da execução orçamentária municipal, evidenciando o movimento de ampliação (ou não) da execução orçamentária em educação e remuneração de professores;
- Realizar uma leitura da evolução da média de remuneração de professores a partir da categorização dos municípios em relação ao histórico de variação

percentual do investimento em educação e remuneração docente na execução orçamentária municipal;

- Compreender como se deu a evolução da média de remuneração docente, considerando as concepções partidárias dos partidos dos prefeitos no que tange à valorização da remuneração docente e, como variáveis de contexto, a arrecadação per capita municipal e regionalidade, além dos vínculos dos professores por etapa/modalidade, contrato de trabalho e escolaridade.

A construção da justificativa dessa pesquisa perpassa pelo trabalho de revisão bibliográfica. A pesquisa mostrou que os estudos sobre a disputa pelo fundo público, a política partidária das gestões municipais e a remuneração docente costumam ser sistematizados sem diálogo entre si. Nesse processo, as palavras chave utilizadas foram provenientes do sistema Thesaurus – INEP, e, no caso da exploração desse banco de dados, foram: “fundo público”, “educação”, “financiamento da educação básica”, “financiamento da educação”, “execução orçamentária”, “condições de trabalho docente”, “remuneração do professor”, “política municipal de educação” e “definição de política educacional”.

Tais palavras chave também foram utilizadas na procura de trabalhos em outras bases de dados. No caso da exploração do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia – IBICT, utilizou-se “fundo público”, “financiamento da educação” e “educação”, variando no lugar da segunda e terceira palavras chave “partidos” e “remuneração docente”. Ao usá-las simultaneamente, nada foi encontrado.

O Banco de Teses e Dissertações da Capes, o Portal de Periódicos da Capes e o Scielo (Scientific Electronic Library Online) também foram objetos de exploração nessa revisão. Em relação ao primeiro, as palavras chave “fundo público”, “educação” e “partidos políticos”, foram utilizadas em separado, resultando nas mesmas conclusões na exploração de outras bases, procedimento e resultados análogos nos resumos de teses e dissertações da Eric (Education Resources Information Center) e artigos da Redalyc (Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal).

Sobre a investigação na área da Ciência Política, foram encontrados 8 teses ou dissertações com aproximação à temática. Todavia, somente uma dissertação de mestrado se aproximou do tema desta tese de fato, em que Loyola (2014) estudou a influência dos partidos políticos na ação do gestor municipal na implantação de políticas de educação, buscando correlações quantitativas entre gastos municipais, as concepções de programas de governo e a prioridade educacional. Seus resultados revelaram correlações pouco significativas entre partidos políticos com gasto por aluno e ampliação de matrículas. Todavia, pelos limites propostos no

objeto da dissertação, aspectos como o contexto da disputa e da política, o percentual de investimento em educação e pagamento de profissionais do magistério em relação à execução orçamentária do município e sua relação com as concepções político partidárias e evolução da remuneração docente, bem como o enfoque da especificidade do financiamento como ação do Estado no enfrentamento da demanda por educação de qualidade constituem algumas possibilidades de aprofundamento.

Complementa-se a justificativa dessa pesquisa pela experiência do mestrado deste autor, que, em abordagem quantitativa, mapeou as condições de oferta dos anos iniciais do ensino fundamental no Brasil nas redes municipais, com informações de pouco mais de 20% das escolas, abrangendo 4600 municípios, reforçando os aspectos de desigualdade na oferta educacional no Brasil (SILVA, 2017), contribuindo para a continuidade de pesquisa âmbito municipal, mas, na perspectiva da remuneração docente.

A opção pelo período histórico de análise, 2008 – 2010 – 2012 – 2014 – 2016, e os professores públicos municipais como delimitação de pesquisa é justificada pelos seguintes motivos: a) a lei n. 11.738/2008 é um marco importante ao estabelecer um piso salarial profissional nacional para os professores brasileiros do setor público e provável indutora de políticas de valorização da remuneração docente. Além disso, um conjunto de normativas como as leis n. 13.005/2014 e 11.494/2007, bem como a Emenda Constitucional n. 59/2009 trouxeram ao país um contexto de ampliação do atendimento na educação básica, potencial financeiro para investimento e a perspectiva de valorização do profissional do magistério; b) a análise longitudinal, ao menos de duas gestões, possibilita investigar a continuidade (ou não) de alocação de recursos para o investimento na remuneração docente, e; c) mesmo com um novo projeto de governo, o primeiro ano de uma gestão pública pode ser engessado pelo orçamento construído pela administração anterior, portanto, os intervalos bienais nos anos pares, além de possibilitar a análise do meio e fim de gestão, também apresentam tendências de movimento, elemento central de análise deste trabalho.

Com base nas análises exploratórias dos bancos de dados e em trabalhos anteriores sobre as variáveis que compõem o estudo (GOUVEIA, 2008; REBELLO, 2013; VIZONÁ, 2014; EV, 2015; ARAÚJO, G. C., 2010a, 2013; SILVA, 2017, 2018), entende-se como hipóteses dessa pesquisa: a) gestões municipais com a continuidade de um grupo político com ideias similares poderão ter um movimento de valorização da remuneração docente mais uniforme; b) a continuidade de um projeto de esquerda em um município poderá incidir em um cenário de maiores possibilidade de ampliação remuneração docente; c) a continuidade de um projeto de direita poderá implicar em uma menor ampliação em remuneração docente, e; d) municípios com

maior capacidade de arrecadação teriam menor esforço e maiores médias remuneratórias no investimento ao longo da série histórica analisada.

Compreendendo o Estado como uma arena de disputa, e não somente um aparelho burocrático (POULANTZAS, 2015), buscou-se a análise de sua ação (MULLER; SUREL, 2002; SOUZA, 2016) frente à demanda por remuneração docente no contexto municipal. Assim sendo, a compreensão do estudo da política pública não é

refletir sobre o lugar e sobre a legitimidade do Estado, enquanto forma política abstrata, mas em compreender as lógicas implementadas nestas diferentes formas de intervenção sobre a sociedade, em identificar os modos de relação existentes entre atores públicos e privados e em compreender como a ação pública recobre as dinâmicas imprecisas e evolutivas da fronteira entre Estado e sociedade (MULLER; SUREL, 2002, p. 7 – 8).

A perspectiva adotada nesse trabalho é de que uma política pública é a expressão do Poder Público, estabelecendo quem são os detentores de direito, mesmo com alguma sensibilidade às pressões sociais (MULLER; SUREL, 2002; BRETTAS, 2012). Essa expressão constitui na política pública uma espécie de ordem local e uma necessidade de buscar o sentido dela, perspectiva que amplia a importância do aspecto estrutural da política. Portanto, compreende-se a esfera estrutural (*polity*) e a atividade política (*politics*) como elementos de contexto para a análise da ação pública (*policies*), passíveis de reflexão e consideração no estudo (MULLER; SUREL, 2002).

Compreende-se o caráter de complexidade do Estado na decisão política, no qual há uma série de fatores políticos de influência na ordenação de prioridades de uma política pública. Todavia, considerando o limite de análise do objeto em uma abordagem quantitativa, particularmente pelo perfil de casos e variáveis previamente definidas dos municípios brasileiros, compreende-se como postura metodológica

explorar esta base com o auxílio de um programa de tratamento de estatísticas, para finalmente interpretar os resultados de um ponto de vista sociológico. Cada uma destas etapas é abundantemente nutrida pelo pensamento do pesquisador, por sua cultura científica e por seus conhecimentos qualitativos (SELZ, 2015, p. 204).

Ou seja, nessa perspectiva, a estatística não é explicativa, mas fundamental para a explicação do problema (SELZ, 2015). Portanto, o resultado numérico como expressão do poder público precisa ser compreendido na literatura e nos contextos sociais, políticos e econômicos construídos na pesquisa. Por isso, na compreensão do objeto limitado à execução orçamentária em um estudo longitudinal, buscar o sentido da ação da gestão municipal não é somente ver

aonde tem mais dinheiro, mas, além das características do espaço aonde há mais recursos, como esse movimento de alocação do fundo público se deu no decorrer do intervalo temporal analisado.

Nessa abordagem, tornou-se essencial a construção de um referencial teórico de articulação entre as variáveis propostas para o entendimento do problema e o subsídio teórico na interpretação e análise dos resultados. Esse arcabouço foi constituído em uma análise documental e revisão de literatura. Na análise documental, foram retomadas as principais normativas brasileiras de influência na remuneração docente municipal (BRASIL, 1988, 1996, 2000, 2007, 2008, 2009, 2014), e uma análise acerca das concepções políticas dos partidos no que tange à valorização da remuneração docente.

Na revisão bibliográfica, foi necessário teorizar a ideia de fundo público, do federalismo, da política e da remuneração docente. Sobre o fundo público, buscou-se fundamentar duas proposições: que o fundo público exerce um papel estrutural para o capitalismo e que se trata de um objeto em disputa (OLIVEIRA, F., 1998, 1999; SALVADOR, 2010a; 2010b, 2012a, 2012b; BEHRING, 1998, 2004, 2010, 2012; GRANEMANN, 2012; POCHMANN, 2004; BRETTAS, 2012).

Sobre o federalismo, a referência bibliográfica escolhida para esse tema teve como objetivo compreender o papel do município no federalismo brasileiro e sua autonomia na alocação dos recursos (ZORZANELLO, 2013; OLIVEIRA, C., 1999; ARRETCHE, 1999; ARAÚJO, G. C., 2005, 2010a, 2010b, 2010c, 2013; CURY; FERREIRA, 2006; ABRUCIO, 2010; QUINTILIANO, 2012; RABÊLO, 2014).

Para situar o tema da pesquisa, realizou-se uma revisão de literatura que abordasse a remuneração docente no Brasil, caracterizando-a como política educacional e situá-la no contexto de disputa política pelo fundo público (VICENTINI; LUGLI, 2009; GROCHOSKA, 2015; ABREU, 2015; ALVES; PINTO, 2011; CAMARGO et al, 2009).

No estudo sobre a política, buscou-se conceitos que pudessem auxiliar na compreensão do contexto de influência da política no processo decisório de alocação de recursos na gestão municipal (OLIVEIRA, F. 1998, 1999, 2013; FITOUSSI; ROSANVALLON, 1995; PRZEWORSKI, 1989; REBELLO, 2013; VIZONÁ, 2014; EV, 2015; FERNANDES, 2015; GALVÃO, 2016; BRAGA, 2009; KINZO, 2004). A articulação desses elementos se baseou em uma discussão sobre o processo político interno de alocação de recursos do Estado moderno e da perspectiva do Estado como uma arena de disputa, transitando esse cenário de tensão para o município (POGGI, 1981; FERRAZ, 2011; OLIVEIRA, F., 1998; 1999; POULANTZAS, 2015; MULLER; SUREL, 2002). Para buscar as possíveis relações entre as concepções iniciais dos partidos políticos sobre a valorização da remuneração docente e o movimento do fundo público,

a abordagem quantitativa se iniciou na construção de um banco de dados com a composição partidária das gestões municipais do período analisado, explorando as informações das eleições de 2008, 2012 e 2016 no repositório de dados eleitorais no site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Por se tratar de uma pesquisa de cunho quantitativo, foi essencial a organização de informações para que fosse possível analisar os dados. Na análise da alocação do fundo público, foram exploradas as informações de execução orçamentária no financiamento da educação, disponíveis no site do Sistema de Informações de Orçamentos Públicos para Educação (SIOPE), administrado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), com informações dos anos de 2008, 2010, 2012, 2014, e 2016, analisando a alocação do fundo público desde o seu potencial financeiro, o montante de despesas educacionais e, particularmente, em remuneração docente, e sua relação com a execução orçamentária total.

Para a construção de dados da remuneração média por hora, utilizou-se a Relação Anual de Informações Sociais – Rais, base disponibilizada pelo Ministério do Trabalho que possibilitou melhor detalhamento da remuneração dos professores públicos municipais, assim como informações de forma de contratação, formação vinculação docente por etapa/modalidade. Como complemento ao panorama, houve a necessidade de explorar os dados do Censo Escolar para consulta às matrículas.

Na seleção de casos, o cruzamento dessas informações resultou em 3822 casos municipais, correspondentes a 68,63% dos municípios brasileiros e especificados no capítulo 5. Todavia, destes casos selecionados no capítulo 5, 3281 foram analisados no capítulo posterior, pois a base de dados adotada para a análise da remuneração docente não englobava entes federados anteriormente analisados.

Como forma de compreender a sequência analítica, o quadro abaixo sintetiza essas ações, enfatizando os objetivos, a ação, fonte e as variáveis construídas em cada passo da organização e análise de dados.

QUADRO 1 - PERCURSO DE ANÁLISE DE DADOS DA TESE

OBJETIVOS	AÇÃO	FONTE	VARIÁVEIS
Leitura do perfil partidário das gestões municipais nos anos de 2008, 2012 e 2016.	Construção e análise do banco de informações municipais com a composição partidária das gestões.	Repositório de dados eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral.	Distribuição do perfil partidário das gestões municipais.

QUADRO 1 - PERCURSO DE ANÁLISE DE DADOS DA TESE

(conclusão)

Compreensão da perspectiva dos partidos políticos acerca da remuneração docente.	Análise documental dos programas dos partidos políticos do Brasil, situando e categorizando suas perspectivas.	Programas dos partidos políticos.	Partidos de direita, centro e esquerda
Compreender o movimento de priorização da educação e a remuneração docente na execução orçamentária dos municípios.	Análise longitudinal do movimento de arrecadação tributária municipal, especificando o potencial financeiro do ente, com a execução orçamentária, particularizando as despesas educacionais e de remuneração docente e construindo categorias de análise para a remuneração.	Siope, Siconfi, Censo Escolar.	Arrecadação per capita, gasto por aluno, regionalidade, grupos por perfil de movimentação de ampliação (ou não) de investimento em educação e remuneração docente.
Ampliar a compreensão da remuneração docente com a disputa política pelo fundo público	Construir a variável remuneração média por hora em cada município, explorando-a por categorias de priorização do fundo público para educação e remuneração docente, concepções político partidárias, bem como a exploração de vínculos dos professores por etapa/ modalidade, escolaridade, regionalidade e arrecadação per capita	Rais e diálogo da empiria com a teoria.	Remuneração por hora, posicionamento ideológico dos partidos políticos, grupos por perfil de movimentação percentual de investimento em educação e remuneração docente, vínculos dos docentes por etapa/ modalidade, contratos de trabalho, escolaridade, regionalidade e arrecadação per capita municipal.

FONTE: O autor (2017).

O caminho dessa tese se compôs dessa introdução, cinco capítulos e as conclusões. O capítulo 2 teve como objetivo caracterizar o município como um espaço em que há disputa pelo fundo público. Com base na literatura sobre o federalismo, suas fontes de arrecadação, dinâmica do financiamento da educação e o papel estrutural do fundo público, buscou-se através da

estrutura política, administrativa, e a condição de estatalidade do município, compreender a autonomia federativa relativa na alocação de sua receita independente para o cumprimento de suas competências.

O capítulo 3 visou contextualizar a importância da valorização da remuneração do professor público, compreendendo a mesma como uma política educacional, e, portanto, proveniente de decisões políticas e dependente da alocação de recursos.

O capítulo 4 explorou dois elementos: a política brasileira e o processo decisório na alocação do recurso. Para o primeiro, houve a necessidade de compreender a pluralidade da política, com enfoque nas concepções dos partidos políticos na valorização da remuneração docente e um mapa partidário das gestões municipais. Para o segundo elemento, objetivou-se caracterizar a decisão política da alocação do recurso através da reflexão sobre o processo político interno municipal em um espaço decisório não reduzido a um aparelho burocrático.

O capítulo 5 teve como objetivo a análise do movimento de percentual da execução orçamentária municipal destinado à educação e, particularmente, à remuneração docente, relacionando a prioridade de investimento educacional do Poder Público às perdas e ganhos percentuais em intervalos bienais de 2008 – 2016 com o posicionamento ideológico dos partidos políticos que os prefeitos são filiados, regionalidade e arrecadação per capita.

No capítulo 6 foi construído um panorama da remuneração por hora dos professores públicos de 3281 municípios, explorando as categorias de municípios construídas a partir da análise da alocação de recursos e priorização de investimento educacional e em remuneração docente para compreender suas implicações na evolução remuneratória nos casos analisados, utilizando como variáveis de contexto o vínculo dos professores por etapa/modalidade, tipos de contratos de trabalho, escolaridade, regionalidade e o potencial financeiro do município, mensurado pela arrecadação per capita, retomando as hipóteses elencadas na pesquisa e encerrando a tese com algumas conclusões.

Este trabalho é iniciado com a composição de um panorama conceitual, enfatizando as características do município como ente federado em um contexto de disputa pelo fundo público, situando a mesma no plano municipal.

2 A DISPUTA PELO FUNDO PÚBLICO NO CONTEXTO MUNICIPAL

Na perspectiva dessa pesquisa, a lei representa um instrumento que possibilita a luta mais efetiva de um direito por estar declarado. Entretanto, em um cenário de complexidade no qual o fundo público, essencial para a efetividade de parte das competências municipais, é compreendido como um elemento estrutural ao desenvolvimento do capitalismo na modernidade, sua alocação está em constante disputa. Nesse sentido, entende-se como necessária, a partir do ponto de vista da macroeconomia, a transição da discussão sobre a disputa política pelo fundo público para os municípios, compreendendo os limites e possibilidades de alocação do recurso em um espaço político com relativa autonomia em que a compreensão da autonomia do município na alocação dos recursos para a execução da política pública pressupõe uma discussão da política na dimensão da *polity* (MULLER; SUREL, 2002), ou seja, da estrutura política e administrativa do município.

Para tal, esse capítulo é composto por duas seções. A primeira seção visa, através das características do federalismo brasileiro e a repartição de competências constitucionais, compreender a condição de estatalidade municipal e sua relativa autonomia federativa na alocação de sua receita independente, particularizando a competência educacional e o seu financiamento. Posteriormente, amplia-se essa discussão na problematização da disputa pelo fundo público, particularizando o caso brasileiro e as especificidades do financiamento da educação.

2.1 A AUTONOMIA FEDERATIVA RELATIVA DO ENTE FEDERADO MUNICIPAL NA ALOCAÇÃO DOS RECURSOS

Se no Brasil a educação é um direito social e o Estado é responsável por assegurar o mesmo, a distribuição de poder, competências e tributos, “tem implicações diretas na implantação de políticas de ampliação do acesso, da permanência e da qualidade na escola” (ARAÚJO, 2010a, p. 233). Ainda que o protagonismo municipal na oferta educacional não seja recente (ARAÚJO, 2005), é somente após a Constituição Federal de 1988 que o município passou a ser reconhecido como um ente federado, pela maior autonomia financeira e política, com competências exclusivas que, a depender da atribuição, segue critérios estabelecidos em âmbito nacional, mas sem uma subordinação direta da ação centralizadora (ZORZANELLO, 2013). Ou seja, é a partir desse momento histórico que o município se caracteriza como ente, com os estados e a União.

Por definição de terminologia, adota-se para este trabalho estado federado ao ente

estadual que compõe uma federação, Estado federativo a um país federalista e ente federado a instâncias autônomas dotadas de Poder e autonomia (QUINTILIANO, 2012). No que tange ao federalismo, este é definido como

um pacto de um determinado número de unidades territoriais autônomas para finalidades comuns. Trata-se de uma organização político-territorial de poder cuja base é a dupla soberania: a dos entes federados (governos subnacionais) e a do governo central (União). Os primeiros têm autonomia para gerir questões políticas e econômicas locais, o segundo tem a finalidade de representar e fazer valer os interesses da população de todo país (ARAÚJO, 2005, p. 79).

Ou seja, a característica inicial de um modelo federalista é a distribuição do poder de decisão a instâncias locais e autonomia de implementação de políticas, em que “vigoram os princípios de autonomia dos governos subnacionais e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federativos” (ABRUCIO, 2010, p. 41), onde vários *locus* de poder legítimos atuam simultaneamente.

No caso brasileiro, o federalismo tem como especificidade o papel do município. Trata-se de um modelo tridimensional⁴ em um federalismo de cooperação, em que se “busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados membros, estabelecendo laço de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns” (CURY; FERREIRA, 2006, p. 115). Segundo Araújo (2010c), essa cooperação busca equilibrar os conflitos federativos, o caráter assimétrico e de diversidade dos entes federados e as tensões entre autonomia local e a União.

Entretanto, esse equilíbrio é situado em meio a uma sobreposição de poderes, que Quintiliano (2012) categoriza em horizontal, em que estes se dividem dentro de uma mesma esfera administrativa, e vertical, em que há uma distribuição de competências entre os entes federados.

Na horizontalidade, a Constituição atribui à lei orgânica municipal a organização de distribuição de poder, uma espécie de Constituição Municipal, subordinada às Constituições Estadual e Federal (SOUZA; FARIA, 2004). Nessa dependência administrativa, constituem-se o Poder Executivo, chefiado pelo Prefeito, auxiliado pelo seu Vice e eleitos quadrienalmente, com a função de executar as leis, administrar o município e propor leis à Câmara Municipal e secretários de governo indicados, e o Legislativo, composto por vereadores, eleitos e com mesmo tempo de mandato do Prefeito, responsáveis por elaborar e modificar as leis municipais, além de

⁴ O Distrito Federal também é um ente federado. Todavia, sua natureza jurídica lhe dá atribuições de estado e município e, em decorrência dessa peculiaridade, não será objeto de análise nesse trabalho.

fiscalizar as ações do Poder Executivo, em quantidade definida pela proporção populacional.

A verticalização dos poderes é caracterizada pela não centralização das atribuições, ambas previstas pela Constituição (ARAÚJO, 2005, 2010a, 2010b, 2010c). Sua característica básica é a existência de poderes subnacionais, pelo qual a União tem poder sobre várias decisões, mas não todas, fazendo com que o município não seja totalmente autônomo, nem completamente subordinado, em um movimento de dupla soberania.

Em sua relação com o estado, o município também é autônomo, mas, subordinado à Constituição Estadual e fiscalizado pelo Tribunal de Contas do estado, quando neste não houver tribunal próprio. Além disso, é previsto intervenção em casos de improbidade na prestação de contas, não pagamento de dívidas sem motivo de força maior e não aplicação do percentual mínimo de investimento de suas receitas em manutenção e desenvolvimento do ensino e serviços públicos de saúde (BRASIL, 1988).

Pela forte aproximação da ordenação jurídica brasileira entre a organização do Estado e o federalismo de cooperação, um caminho de compreensão do município como um espaço de relativa autonomia na alocação do recurso é pelo reconhecimento de sua estatalidade, definida como “a condição que certa coletividade possui em se autodeterminar, mediante o poder político (coercitivo) de instituir uma ordem jurídica vinculante de uma população situada em um território delimitado” (QUINTILIANO, 2012, p. 92). Para o autor, “seu condicionamento ou limitação pelo poder soberano não lhe retira esse caráter, pois, dentro de tais limites, conserva ao poder autônomo o potencial de decidir imperativamente na órbita de sua ordem jurídica” (QUINTILIANO, 2012, p. 85). Portanto, um ente subnacional nessa condição necessita de autodeterminação em um território limitado e habitado, com três características fundamentais: a) a criação de uma ordem jurídica; b) a legitimação do poder, e; c) uma receita independente.

A atual Constituição brasileira construiu um complexo ordenamento jurídico de repartição de atribuições, incluindo os municípios, denominadas competências, o que, inicialmente, legitima o município como um espaço de autonomia federativa em seu território, caracterizando o ente como “pessoas jurídicas de direito público interno, dotadas de competências constituintes e constituídas” (QUINTILIANO, 2012, p. 165). No caso da competência constituinte, trata-se de um “poder constituído pelo ente soberano ou autônomo de desempenhar uma determinada tarefa,” (QUINTILIANO, 2012, p. 85), e constituída como a capacidade funcional de adquirir atribuições e executá-las (RABÊLO, 2014).

Nesse contexto, a autonomia é importante para compreender o viés de autogoverno no município (RABÊLO, 2014). Quintiliano (2012) discorre que o federalismo no Brasil implica alguma autonomia dos entes, “ao mesmo tempo poder, uma competência e uma função”

(QUINTILIANO, 2012, p. 85). Nesse viés, o conceito de autonomia federativa é o que melhor se aproxima à realidade do município, definida como “o poder político coercitivo constituído de criar uma ordem jurídica, constituindo as competências mínimas necessárias para a autodeterminação da sociedade por ela regida” (QUINTILIANO, 2012, p. 107). Assim, constitui-se de competências técnicas para exercer suas atribuições, variando o grau de autonomia de acordo com o nível de autodeterminação definido pela Constituição, em “um limite máximo, determinado pela existência de um grau de subordinação ao poder constituinte soberano, e um limite mínimo, pelo seu poder de constituir competências governamentais políticas e administrativas” (QUINTILIANO, 2012, p. 280).

No tipo de competências, a Constituição estabelece as privativas da União, previstas no art. 24, legislando sobre determinada matéria, podendo delegar a outro ente, as comuns, prevista no art. 23, em que os entes federados tem as mesmas atribuições e podem legislar sobre a atribuição, respeitando regras acordadas pela União, além das concorrentes, descritas no art. 22, em que a primazia de legislação federal elenca normas gerais, complementada ou suplementada por leis estaduais (principalmente) e municipais, cabendo uma hierarquia de normativas entre essas instâncias.

No caso municipal, o art. 30 da Carta Magna traz um conjunto de competências municipais, sendo algumas exclusivas, consistindo em

I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (BRASIL, 1988).

Ainda que todas as competências sejam de interesse local, algumas delas são executadas somente no âmbito municipal, como serviços públicos de limpeza urbana, transporte coletivo, iluminação pública, ordenamento e uso do solo, utilização do espaço público, desenvolvimento local, entre outros. Para tais, a o município tem a competência privativa de legislar. Não é o caso da educação, que é uma competência concorrente, subordinada às diretrizes e bases, e privativa da União, na qual o município pode legislar, mas sem o comprometimento das normativas de

âmbito nacional.

Por ser uma competência de execução da política no município, a Constituição estabelece no texto acrescido pela EC n. 14/96 no parágrafo 2º do art. 211 que “os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil”. No conteúdo do art. 11 da LDB são descritas as incumbências dos municípios na organização da educação nacional. Dentre os incisos, destacam-se:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados; II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas; III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1996).

Portanto, é responsabilidade municipal o atendimento à demanda por educação infantil e prioritariamente ao ensino fundamental⁵, atribuições que podem incluir a assistência técnica, financeira da União e do estado.

O processo de não centralização educacional, evidenciado nas principais normativas nacionais e sua relação com o município, se materializaram no fenômeno da municipalização do ensino, definido como “a participação crescente do município nas matrículas da etapa elementar de escolarização” (ARAÚJO, 2005, p. 48) e caracterizado por um processo não centralizado de divisão de responsabilidades pela “divisão técnica e política da gestão da educação básica” (SOUZA; FARIA, 2004, p. 925).

No momento histórico no qual a municipalização teve maior crescimento, os dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) enfatizam que, em 1996, as matrículas de pré-escola nas redes municipais, comparadas com os sistemas estaduais, representavam 76,6% e 23,4%, respectivamente. O panorama de 2002 indicava, para os mesmos entes federados, 91,8% e 8,2%, um aumento considerável para o atendimento realizado nos municípios. No mesmo período, a transferência de matrículas do ensino fundamental da rede estadual para a municipal também foi considerável. Em 1996, havia um percentual de 62,8% das matrículas para as redes estaduais e 37,2% para as municipais. Em 2002, esses números passaram para 44,6% nas redes estaduais e 55,4% para as redes municipais. Araújo (2005) apresentou um panorama de matrículas que aponta o ano 2001 ponto de inflexão na

⁵ Ainda que, conforme parágrafo único do art. 11 da LDB, “Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica”.

predominância de matrículas municipais em relação às estaduais.

Portanto, o cenário inicial é de uma autonomia federativa municipal, legitimada pelas competências constitucionais atribuídas e a possibilidade de legislar em seu território, elementos que legitimam a criação de uma ordem jurídica e de poder local, aspectos importantes para a condição de estatalidade do município.

Uma premissa importante para a autonomia federativa na competência para executar funções é de que “ter autonomia implica ter encargos, o que exige recursos financeiros” (QUINTILIANO, 2012, p. 77). Com isso, em um modelo federalista, “a imputação jurídica de autonomia não é o bastante, de *per si*, para determinar a infraestrutura política, social e econômica” (QUINTILIANO, 2012, p. 57). Portanto, o imperativo lógico dos municípios para sua autodeterminação, particularmente pela autonomia que lhes é concedida, dialoga com a capacidade de exercício das competências a eles atribuídas, bem como os potenciais de investimento e competências financeiras.

Com isso, a caracterização da receita independente e a autonomia na alocação dos recursos no âmbito municipal é preponderante para que um ente dotado de estatalidade se constitua em um espaço de relativa autonomia na alocação dos recursos.

2.1.1 Autonomia na alocação dos recursos: a receita independente dos municípios

O art. 145 da Constituição possibilita à União, estados e municípios instituir os seguintes tributos: impostos, taxas e contribuições. Segundo o Código Tributário Nacional, o imposto é definido como “o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica” (BRASIL, 1966), da forma que o recolhimento não tem relação com seu gasto. As taxas cobradas pelos entes federados “têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição” (BRASIL, 1966), sendo, portanto, uma arrecadação vinculada a determinado serviço público prestado. As contribuições podem ser de melhoria, “ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel” (BRASIL, 1966), ou sociais, destinadas “ao financiamento das demais áreas de atuação da União, no campo social” (BARRETO, 2006, p. 104).

Com isso, os impostos são tributos em que a alocação dos recursos não tem relação com a regra de arrecadação, mas, com algumas definições políticas incorporadas no aparato legal

sobre prioridades do Poder Público, como é o caso de vinculações percentuais à educação e a saúde. No caso das contribuições sociais, são de competência da União, não incidindo sobre as exportações, ainda que o Distrito Federal, estados e municípios possam instituir contribuições sociais para o regime de previdência de seus servidores públicos.

Entretanto, a Constituição estabelece limitações no poder de tributar. Na seção II do capítulo I, Título VI, destacam-se a proibição de estabelecimento de tributos sem lei específica e um prazo de carência para que uma determinada lei passe a ser efetivada na cobrança deste, e a ausência de tributos para instituições que atualmente movimentam um volume considerável de recursos, como templos de qualquer culto. No cenário nacional, o quadro abaixo elenca os principais tributos brasileiros, destacando os tributos de atividade econômica, que, no montante arrecadado, são as principais fontes de receita.

QUADRO 2 - RELAÇÃO DOS PRINCIPAIS IMPOSTOS E CONTRIBUIÇÕES DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO - 2018

IMPOSTO/CONTRIBUIÇÃO	ENTE FEDERATIVO REGULADOR
II – Imposto sobre Importação.	União – atividade econômica
IOF – Imposto sobre Operações Financeiras. Incide sobre empréstimos, financiamentos e outras operações financeiras, e sobre ações.	União – atividade econômica
IPI – Imposto sobre Produto Industrializado. Cobrado das indústrias.	União – atividade econômica
IRPF – Imposto de Renda Pessoa Física.	União - renda
IRPJ – Imposto de Renda Pessoa Jurídica. Incide sobre o lucro das empresas.	União - renda
ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural.	União ou município - patrimônio
CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.	União – atividade econômica
Cofins – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social. Cobrado das empresas.	União – atividade econômica
Cide – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico. Incide sobre petróleo e gás natural e seus derivados, e sobre álcool combustível.	União – atividade econômica
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Percentual do salário de cada trabalhador com carteira assinada depositado pela empresa.	União - renda
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social. Percentual do salário de cada empregado cobrado da empresa (cerca de 28% – varia segundo o ramo de atuação) e do trabalhador (8%) para assistência à saúde.	União - renda
PIS/Pasep – Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público. Cobrado das empresas.	União – atividade econômica
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias. Incide também sobre o transporte interestadual e intermunicipal e telefonia.	Estados – atividade econômica
IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores.	Estados - patrimônio
ITCMD – Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação. Incide sobre herança.	Estados - patrimônio
IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana.	Municípios - patrimônio
ISS – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza. Cobrado das empresas.	Municípios – atividade econômica
ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Inter Vivos. Incide sobre a mudança de propriedade de imóveis.	Municípios – patrimônio

FONTE: Adaptado de SENADO FEDERAL (2018).

O cenário evidencia que a arrecadação tributária é, em grande parte, centralizada na União. No caso dos demais tributos, grande parte das contribuições são da União, sendo que apenas as contribuições de melhoria (asfalto, esgoto etc.) são de arrecadação municipal. Excetuam-se alguns repasses do Governo Federal aos demais entes federados, como a Contribuição Social do Salário Educação. No caso das taxas, a maioria são municipais, que, por sua característica, são pouco flexíveis, pois sua destinação é específica a um determinado serviço público.

Aos municípios, o inciso III do art. 30 da Constituição Federal atribui a função de “instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei” (BRASIL, 1988). Na seção V do capítulo constitucional, referente aos impostos municipais, o art. 156 descreve que compete aos municípios instituir o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), podendo ser progressivo em razão do valor do imóvel, localização e uso, a transmissão de bens “inter vivos”(ITBI), não incidindo sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital, nem sobre a transmissão de bens ou direitos decorrente de fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica, salvo na compra ou venda desses bens ou direitos, locação ou arrendamento, e os serviços de qualquer natureza (ISS), através de fixação de alíquotas mínimas e máximas, condições de isenção e benefícios e não incidência na exportação de serviços ao exterior.

Portanto, o IPTU, ITBI e ISS são fontes de arrecadação própria dos municípios brasileiros, juntamente com Imposto Territorial Rural quando o ente federado assume o trâmite da sua arrecadação, e o Imposto de Renda dos servidores municipais, bem como suas taxas e contribuições. O complemento da composição básica do fundo público municipal se dá com as transferências constitucionalmente reguladas, provenientes de parte da arrecadação dos estados e da União.

Destacam-se como fonte importante no quantitativo financeiro do fundo público municipal o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), constituído de uma parcela da arrecadação da União regulada pela Constituição, em que a União repassa 49% dos impostos de renda e proventos de qualquer natureza e produtos industrializados, sendo distribuídos aos municípios 22,5%, onde o tamanho da distribuição é inversamente proporcional à arrecadação. Não é contabilizado nesse cálculo o Imposto de Renda sobre rendimentos pagos pelas autarquias e fundações mantidas pelos municípios, os repasses estaduais do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). O quadro a seguir resume, em termos de impostos e transferências constitucionais, a arrecadação

municipal, particularizando o emprego destes no financiamento da educação.

QUADRO 3 - ESTRUTURA BÁSICA DAS RECEITAS DE IMPOSTOS PRÓPRIOS E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

ORIGEM	INTEGRANTES DO FUNDEB	NÃO INTEGRANTES DO FUNDEB	DEMAIS RECEITAS
Receitas próprias		IPTU; ITBI; ISS; ITR, caso tenha optado em fiscalizar e cobrar;	
Receitas de transferências	FPM; Cota-Parte do IPI - exportação; Cota Parte do ICMS; Cota Parte IPVA; Cota-Parte do ITR, caso não tenha optado em fiscalizar e cobrar; Compensação pela desoneração de ICMS;	IRRF; Cota-Parte do IOF-ouro;	Exploração de petróleo; Salário-educação; Programas federais de distribuição universal (PDDE, PNATE, PNAE e PNLD);

FONTE: Adaptado de TANNO (2017).

A título de exemplo, R. L. S. Araújo (2013) elenca que os perfis de arrecadação dos municípios brasileiros diferem entre si. Municípios com menor porte populacional concentram nos repasses constitucionais, principalmente o FPM, maior fonte na composição do seu fundo público. Entes federados municipais com maior desenvolvimento social e econômico costumam ter nos seus impostos próprios um impacto maior que na comparação com municípios menos desenvolvidos economicamente, análise que evidencia uma constituição variável da arrecadação pública, a depender do perfil econômico e populacional.

Em relação a arrecadação própria dos estados, Distrito Federal e municípios, a autonomia de arrecadação é relativa, haja vista que vários de seus tributos são regulados em alíquotas mínimas e máximas pelo Senado Federal. No que se refere às alíquotas de tributos no Brasil, há variação nos entes federativos estaduais e municipais. Um fator explicativo é a autonomia federativa dos entes (QUINTILIANO, 2012), que não elide a regulação nacional acerca de limites dos percentuais incididos em grande parte dos tributos. Essa estrutura, aliada a estudos ligados às políticas educacionais (ARAÚJO, R. L. S., 2013), de constituição socioeconômica no Brasil (SOUZA, 2012) e estudos locais acerca do impacto dos impostos próprios no financiamento da educação (SILVA, 2016, 2018) explicam as variações municipais acerca da composição do fundo público.

Exemplificando esse fato para o caso municipal, os recursos próprios, provenientes do ISS, IPTU e ITBI, são regulados nacionalmente pela lei complementar n. 116/2003, a lei n. 10.257/2001 e o Código Tributário Nacional, respectivamente. Nos dois primeiros impostos, a

primeira lei supracitada estabelece um intervalo de alíquota mínima e máxima para a cobrança municipal do ISS entre 2% e 5%, sendo o preço do serviço a base de cálculo. Para o IPTU, é permitida sua cobrança progressiva durante 5 anos, baseada no valor venal do imóvel e podendo progredir até a alíquota de 15%.

Portanto, esse subcapítulo apresenta algumas sínteses iniciais. Compreende-se que, mesmo com modelo de federalismo de cooperação, que caracteriza a possibilidade de aproximação do município com os demais entes federados pela via das relações governamentais (RABÊLO, 2014), entende-se o município como um espaço privilegiado de implementação e execução de políticas públicas.

A depender da política pública, o município terá maior ou menor autonomia e, conseqüentemente, uma variação no nível de interdependência de outros entes. Diante dos pressupostos nesse capítulo, compreende-se que

os municípios brasileiros, especialmente após a Constituição de 1998, possuem uma margem relativa de liberdade para determinar a alocação de seus recursos próprios e para financiar e administrar seus recursos, refletindo em uma autonomia tributária. Esses municípios, também, fazem parte do pacto federativo junto com os estados, tendo constituições próprias (as leis orgânicas), o que aponta para uma relativa autonomia político-jurídica, especialmente se comparado com outros municípios de países em desenvolvimento. (SOUZA, 1996, p. 8).

Entretanto, essa autonomia não é irrestrita (ARAÚJO, 2005). Há uma relação de interdependência e busca de uma consonância entre os interesses nacionais e locais. Uma ausência dessa relação não se trataria de uma federação, e sim confederação, uma união de estados soberanos. Outra dependência é dos repasses constitucionais, o que, de acordo com Souza (1996), possibilita uma maior autonomia política.

O objeto desse subcapítulo foi compreender os pontos iniciais que caracterizam a autonomia municipal na alocação do recurso. Pela sua condição de estatalidade, indica-se que o município tem uma autonomia federativa, caracterizada por uma certa liberdade na alocação dos recursos, particularmente os provenientes de impostos.

Com vistas a complementar essa discussão, a seção posterior problematiza a disputa pelo fundo público, particularizando o caso brasileiro na atualidade e os aspectos relacionados ao financiamento da educação, compreendendo outras fontes de receita educacionais e algumas vinculações de recursos no investimento em remuneração docente.

2.2 O FUNDO PÚBLICO EM DISPUTA E A ESPECIFICIDADE DO CASO BRASILEIRO

Alguns trabalhos são importantes na compreensão do papel do fundo público na

modernidade (OLIVEIRA, 1998, 1999; SALVADOR, 2010a, 2010b, 2012a, 2012b; BEHRING, 1998, 2004, 2010, 2012; GRANEMANN, 2012; BRETTAS, 2012; POCHMANN, 2004). O foco de tais pesquisas situa a discussão na política nacional e internacional, compondo premissas fundamentais para a compreensão deste no plano municipal. Portanto, esse subcapítulo visa compor um debate sobre a importância do fundo público como elemento estrutural ao desenvolvimento do capitalismo e um objeto em disputa, problematizando possibilidades de retorno do fundo público à população e situando o debate no caso brasileiro, municipal e educacional.

A definição do fundo público consiste na soma de recursos arrecadados pelo Estado, onde os tributos, pagos de forma direta ou indireta, envolvem taxações tanto da classe trabalhadora como dos detentores do grande capital. Caracterizando o termo, Salvador (2012a, p. 7) elenca que uma das principais formas de constituição do fundo público “é por meio da extração de recursos da sociedade na forma de impostos, contribuições e taxas, da mais-valia socialmente produzida”. Para Salvador (2010b, p. 607), o fundo público em seu momento atual “envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, além do próprio orçamento, as empresas estatais, a política monetária comandada pelo Banco Central para socorrer as instituições financeiras etc.”. Ou seja, por meio das suas políticas fiscais, se constroem possibilidades de intervenção na economia.

Na construção da evolução do panorama de disputa pelo fundo público, Márcio Pochmann (2004) delimita como ponto de partida o fim da Segunda Guerra Mundial nos Estados ocidentais europeus, quando a redistribuição da riqueza passou a ocorrer com maior efetividade, através da tributação dos mais ricos e a transferência de recursos, via políticas sociais, para a população com maior vulnerabilidade social. Esse processo não só buscou essa redistribuição, como teve em sua agenda a retirada do mercado do monopólio da evolução da economia e da administração da força de trabalho, tornando a progressividade tributária sobre a renda e o patrimônio uma inovação, bem como o retorno do fundo público através da ampliação de serviços públicos.

Pensando no processo político de disputa dos recursos públicos, Oliveira (1998) utilizou-se do mesmo percurso histórico do desenvolvimento da social democracia⁶ de Pochmann (2004), construindo a ideia do fundo público como pressuposto da acumulação de capital e da reprodução da força de trabalho, compreendendo que

⁶ Social Democracia, Welfare State, Estado de Bem-Estar Social e Estado Providência serão tomados como sinônimos, tendo em vista que os autores de base desse trabalho utilizam estas nomenclaturas.

o fundo público agora é um ex-ante das condições de reprodução de cada capital particular e das condições de vida, em lugar de seu caráter ex-post, típico do capitalismo concorrente. Ele é a referência pressuposta principal, que no jargão de hoje sinaliza as possibilidades de reprodução (OLIVEIRA, 1998, p. 21)

Nesse sentido, o autor traz a ideia do papel estruturante do fundo público no capitalismo contemporâneo, situando-o na base do desenvolvimento do capital e/ou das condições de vida da população. Portanto, no período histórico posterior à Segunda Guerra Mundial, o desenvolvimento da social democracia e do fundo público como um elemento estrutural à economia capitalista podem ser caracterizados como uma mudança nas condições de distribuição em uma relação social de produção, o fundo público como financiador, articulador e “capital em geral” mudou as condições de circulação de capitais. (OLIVEIRA, 1998, p. 33). Essa influência do fundo público implicou em possibilidades do seu emprego e, consequentemente, do cenário de disputa pelo seu usufruto. Sobre esse panorama, caracteriza-se o capitalismo como

um sistema em que aqueles que não possuem os instrumentos de produção precisam vender sua capacidade de trabalho. Os trabalhadores recebem um salário, que não é um direito sobre qualquer parte do produto específico que geram, mas um meio abstrato de aquisição de quaisquer bens ou serviços (PRZEWORSKI, 1989, p. 24).

Portanto, em um sistema em que a venda da força de trabalho, pago por um salário direto, é o meio de sobrevivência de grande parte da população, o fundo público como um *a priori* pode ser um meio de acesso ao que Oliveira (1998) conceitua como salário indireto, serviços ofertados pelo Estado para a melhoria da qualidade de vida, que variam desde a habitação, a educação, saúde, segurança, seguridade social, etc. Sobre este, a relação consiste no fato de que o “crescimento do salário indireto, nas proporções assinaladas, transformou-se em liberação do salário direto ou da renda domiciliar disponível para alimentar o consumo de massa” (OLIVEIRA, 1998, p. 22).

Na atualidade, a arrecadação pública tem algum tipo de retorno à população. A particularidade contemporânea do fundo público se dá na medida em que “a presença dos fundos públicos, pelo lado, desta vez, da reprodução da força de trabalho e dos gastos sociais públicos gerais, é estrutural ao capitalismo contemporâneo, e, até prova em contrário, insubstituível” (OLIVEIRA, 1998, p. 23). Ou seja, há um elemento estrutural da arrecadação estatal na sustentação do capitalismo, pois,

o que torna o fundo público estrutural e insubstituível no processo de acumulação de capital, atuando nas duas pontas de sua constituição, é que sua mediação é absolutamente necessária pelo fato de que, tendo desatado o capital de suas determinações autovalorizáveis, detonou um agigantamento das forças produtivas de tal

forma que o lucro capitalista é absolutamente insuficiente para dar forma, concretizar, as novas possibilidades de progresso técnico abertas. Isto somente se torna possível apropriando parcelas crescentes de riqueza pública em geral, ou mais especificamente, os recursos públicos que tomam a forma estatal nas economias e sociedades capitalistas” (OLIVEIRA, 1998, p. 31).

O lucro capitalista somente pelo processo de produção de mercadorias se tornou insuficiente nas novas possibilidades de acumulação de capital. Desse processo, resulta que o fundo público, conforme o ponto de partida delimitado por Francisco de Oliveira, passa a se vincular a finalidades determinadas “*a priori*”, em que o capitalista acaba por calcular sua taxa de lucro a partir da alocação (ou não) de uma parcela do fundo público a determinado segmento ou investimento que lhe convém. “Não é mais valorização *per se*: é a necessidade, por exemplo, da reprodução do capital em setores que, por sua própria lógica, talvez não tivessem capacidade de reproduzir-se” (OLIVEIRA, 1998, p. 40).

Portanto, na discussão supracitada, o fundo público é compreendido como um objeto de valor com várias possibilidades na sua alocação, particularmente na melhoria de vida da população e/ou na ampliação da acumulação de capital. A questão central é que, em determinado momento histórico, o salário indireto passou a compor o padrão de financiamento público, marcado por “regras assentidas pelos principais grupos sociais e políticos. Criou-se uma esfera pública ou um mercado institucionalmente regulado” caracterizando uma “esfera pública que atende a burguesia, mas não é essencialmente burguesa” (OLIVEIRA, 1998, p. 21), que atende os anseios do capital, mas estabelece regras relativamente consensuais, como também são constituídas regras de produção mais previsíveis e estáveis, com um controle mais limitado do capital (OLIVEIRA, F., 1998, 1999).

Em suma, a alocação do fundo público não se dá somente ao salário indireto ou ao direto do funcionalismo público, como é o caso da remuneração docente. Salvador elenca algumas alocações em que o fundo público pode influenciar na reprodução e ampliação do capital,

- i. Como fonte importante para a realização do investimento capitalista. No capitalismo contemporâneo, o fundo público comparece por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais, por redução da base tributária da renda do capital como base de financiamento integral ou parcial dos meios de produção, que viabilizam a reprodução do capital.
- ii. Como fonte que viabiliza a reprodução da força de trabalho, por meio de salários indiretos, reduzindo o custo do capitalista na sua aquisição.
- iii. Por meio das funções indiretas do Estado, que no capitalismo atual garante vultosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infraestrutura, nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas.
- iv. No capitalismo contemporâneo, o fundo público é responsável por uma transferência de recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, em especial para as classes dos rentistas (SALVADOR, 2012a, p. 6-7).

Algumas formas de reprodução e ampliação do capital, como a transferência de recursos via JEAD – Juros e Amortização da Dívida Pública, bem como subsídios e desonerações tributárias, gastos em pesquisa que beneficiem os grandes detentores do capital, renúncias fiscais a empresas ou financiamento de meios de produção, compõem possibilidades de ampliação do capital e o entendimento acerca do papel estrutural do fundo público de acumulação capitalista de parcelas da arrecadação estatal, ou seja, “na forma de títulos públicos e dos vários tipos de incentivos e subsídios, é o fundo público que agiliza a circulação do capital” (OLIVEIRA, 1998, p. 28).

Contudo, em suas especificidades e no cenário atual, se fazem necessárias algumas contextualizações para o caso brasileiro e municipal, e a seção seguinte se dedica a discorrer sobre o tema.

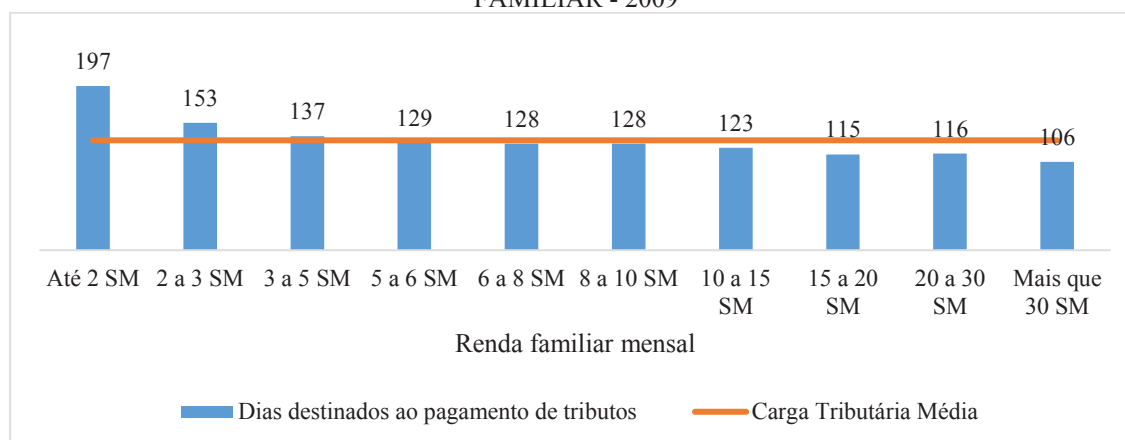
2.2.1 A particularidade do caso brasileiro na disputa pelo fundo público: ações de regulação nacional e os impasses na remuneração docente

Ainda que a disputa pelo fundo permeie outras ações governamentais de possível influência na remuneração docente, essa seção se dedica a problematizar quatro questões: o critério de justiça da arrecadação tributária, a dívida pública, a lei de responsabilidade fiscal e a Emenda Constitucional n. 95/2016. Sobre a primeira questão, se elenca que,

o fundo público no nosso país historicamente favoreceu a acumulação de capital e apresenta características regressivas, tanto no lado do financiamento tributário, quanto na destinação dos recursos[...] financiado pelos mais pobres e trabalhadores e apropriados pelos ricos (SALVADOR, 2010b, p. 617).

No Brasil, componentes conservadores na estruturação das políticas sociais são tidos como os obstáculos potenciais aos avanços expressivos em termos de direitos da cidadania. Salvador (2012a) indica que as conquistas da social democracia em países desenvolvidos foram muito superiores ao caso brasileiro, e um dos motivos é o perfil orçamentário, financiado pela população mais pobre, em uma taxa regressiva. Em estudos internacionais como o trabalho de Piketti (2014), comparados ao caso brasileiro, apresentado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2009, 2014), o brasileiro paga menos impostos que países desenvolvidos e com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) altos, como Suécia, França, Alemanha, Noruega, Finlândia, Dinamarca, entre outros. Entretanto, esta mesma média esconde a desigualdade e injustiça tributária do país. A tabela abaixo evidencia essa análise.

GRÁFICO 1 - MÉDIA DE DIAS TRABALHADOS PARA PAGAMENTO DE TRIBUTOS POR RENDA FAMILIAR - 2009



FONTE: Adaptado de IPEA (2009).

Evidencia-se no gráfico acima que, em comparação com a linha vermelha que representa a média, “uma das marcas da elevada concentração de renda e das desigualdades sociais no Brasil é o caráter regressivo da carga tributária” (SALVADOR, 2012b, p. 129). Essa regressividade, aliada aos 92 tipos de tributos no país, atualizados até meados de 2017, a quantidade de reformas e submissões do brasileiro a normas de tributação e mudanças no cenário diariamente são muito superiores a outros países, implicando que qualquer produtor comercializando dentro de um estado brasileiro, por exemplo, seja submetido a mais de 3.000 normas, evidencia a necessidade de uma reforma tributária efetiva com certa urgência, com vistas a superar essa burocracia tributária, bem como o peso da tributação na população com menor renda (SACHSIDA, 2017),.

A carga tributária no Brasil penaliza os mais pobres. Na análise de Salvador (2010a), as incidências de tais impostos são concentradas no consumo e serviços, menos na renda, e praticamente inexistente nas grandes fortunas, lucros e dividendos. O perfil brasileiro de arrecadação de impostos incide sobre renda, patrimônio e atividade econômica, que inclui os bens, serviços e consumo, de forma direta ou indireta. Essa dinâmica incide diretamente nas condições de vida da população, pois, para o assalariado, as despesas diárias na reprodução da força de trabalho são proporcionalmente maiores. Ellery Junior e Nascimento Junior (2017) elencam o impacto do ICMS nas arrecadações e o seu elemento político na guerra fiscal em busca de atrair investimentos. Os estudos do Ipea (2014, 2017) e do Ministério da Fazenda (BRASIL, 2015) enfatizam que alguns impostos são tidos como demandas atuais e, até o momento, mesmo que previstos na Constituição, ainda não tem regulação legal. É o caso do Imposto sobre Grandes Fortunas, que poderia auxiliar na redução da desigualdade, redistribuindo a acumulação de capital.

Outra questão atual é o problema da dívida pública. Para compreendê-lo no debate da alocação do fundo público, é fundamental o entendimento da lei n. 101/2000, conhecida como a lei de responsabilidade fiscal (LRF). Uma de suas bases é receita corrente líquida, definida como “o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes” (BRASIL, 2000), deduzidos, no caso dos municípios, da contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência, assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira. Inclui-se as despesas com funcionalismo, definida no art. 18 como

despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência (BRASIL, 2000, s/p.).

Nessa despesa, a lei estabeleceu um limite na receita corrente líquida para os municípios de 60%, sendo este distribuído entre 54% para o Poder Executivo e 6% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Município, quando houver. Entretanto, Brito e Braga (2016) alertam que há casos de exceção definidos na LRF, particularmente no que tange ao controle da alocação dos recursos para o reajuste do funcionalismo público. A lei em questão define que os casos de proibição de “concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição” (BRASIL, 2000) só são obrigatórios se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite. Ou seja, no caso dos municípios, a LRF não permite reajuste do funcionalismo se o percentual da receita corrente líquida investido em remuneração de servidores passar de 57%.

Além disso, é estabelecido um limite máximo de endividamento do município, que corresponde à razão de 1,2 entre a dívida e a receita corrente líquida municipal, ou seja, um município não pode ter mais do que 120% da receita corrente líquida com dívida consolidada líquida. Em caso de descumprimento desse controle, estabelece-se uma série de sanções da União para municípios e ações da gestão municipal, como impedimento de concessão de reajuste ou adequação de remuneração e alteração na estrutura da carreira que gerem outras despesas.

Em estudos como de Medeiros et al (2016) e Fioravante, Pinheiro e Vieira (2016), a análise da execução da LRF e a revisão de outros trabalhos, implicou em uma legislação que teve pouca influência em boa parte dos municípios brasileiros a partir do ano 2000, na medida em que

já gastavam menos que o percentual da LRF, apesar do alerta para a possibilidade de engessamento no investimento no funcionalismo público. O maior problema era nos estados.

Entretanto, em estudo relativo ao ano de 2016 e publicado em 2017 da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), dos 4688 municípios analisados, 2503 administrações investiam mais de 50% de sua RCL em pagamento de pessoal, e, destes, 406 estavam acima do limite prudencial de 57% e 575 acima do limite legal de 60%. De acordo com este relatório, pelo menos 2091 municípios descumpriram algum preceito da LRF. Ou seja, a partir de 2004 os municípios, possivelmente em decorrência da ampliação de serviços públicos e com a arrecadação mais centralizada na União, os municípios passaram a operar em suas execuções orçamentárias mais próximos dos limites da LRF.

Nos governos municipais, de acordo com o site do Tesouro Nacional, a Dívida Pública Interna Líquida é composta pela dívida mobiliária líquida, renegociações da dívida conforme a Lei n. 8.727/1993 e a Medida Provisória 2.185/2001, pelas dívidas reestruturadas, pela dívida bancária municipal, pela arrecadação a recolher e pelos depósitos à vista, estas últimas entrando com sinal negativo. Fioravante, Pinheiro e Vieira (2014), elencam que a LRF oportunizou o avanço da dívida de vários municípios que praticamente não tinham débitos, por conta do teto da LRF, ainda que haja uma estabilidade nesse controle.

No site do Tesouro Nacional, foi realizada uma exploração inicial acerca da dívida pública municipal no Brasil e sua relação com a receita corrente líquida, com base nos últimos doze meses com referência a abril de 2018, totalizando 1937 municípios que declararam suas dívidas consolidadas líquidas (DCL) e receitas correntes líquidas (RCL). O indicador de controle utilizado é a razão DCL/RCL, envolvendo a dívida consolidada líquida pela receita consolidada líquida e os resultados estão com base nessa razão.

TABELA 1 - INFORMAÇÕES SOBRE A RAZÃO DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA POR RECEITA CONSOLIDADA LÍQUIDA – MAIO 2017 – ABRIL 2018

ESTATÍSTICAS E INTERVALOS	DADOS
Válido	1937
Média da razão	0,2435
Erro padrão	0,2848
Mínimo	0
Máximo	3,7003
[0;25%]	0,0545
[25%;50%]	0,1457
[50%;75]	0,33415

FONTE: SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (2018).

A tabela evidencia que, em grande parte dos municípios abordados, a dívida municipal é estável. Dos municípios que estão no 4º quartil na relação DCL/RCL, apenas 24 descumprem

a razão de 1,2, ou seja, 120% da receita corrente líquida anual, cenário que reforça o controle da dívida pública municipal. Um fator que contribui para que o problema da dívida encontre legitimidade na sociedade é a abordagem do fundo público em uma essência técnica, utilizando a eficiência e a responsabilidade como premissas para a alocação de recursos, “como se o problema fosse saber gastar, ou seja, administrar a escassez, o problema da tributação e do orçamento é tratado sem considerar o conteúdo político que está por trás dessas afirmações” (BRETTAS, 2012, p. 101).

Considerando 3822 municípios brasileiros, explorados em análise no capítulo 5 deste trabalho, outra exploração quantitativa é baseada nas informações lançadas no Finbra, particularmente na função 28 – Encargos Especiais, que contam com 4 subfunções que, somadas, representam o montante de despesa orçamentária municipal destinada ao serviço e/ou refinanciamento da dívida. Nesse caso, foram considerados os percentuais da despesa orçamentária paga aplicada nessas subfunções somadas, construindo um breve panorama.

TABELA 2 - A DÍVIDA PÚBLICA DOS CASOS DISCRIMINADOS POR MÉDIA PERCENTUAL, MEDIANA, COEFICIENTE DE VARIAÇÃO E PERCENTIS - 2008 - 2016

ESTATÍSTICAS	DÍVIDA 2008	DÍVIDA 2010	DÍVIDA 2012	DÍVIDA 2014	DÍVIDA 2016
Média percentual	1,12%	1,04%	1,05%	0,84%	0,89%
Mediana	0,46%	0,64%	0,61%	0,46%	0,46%
Coeficiente de Variação	131,70%	124,78%	123,75%	130,74%	135,19%
Até 10% dos casos	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
10%-20%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
20%-30%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
30%-40%	0,00%	0,03%	0,05%	0,11%	0,06%
40%-50%	0,46%	0,64%	0,61%	0,46%	0,46%
50%-60%	1,10%	1,05%	1,05%	0,75%	0,78%
60%-70%	1,61%	1,45%	1,48%	1,11%	1,14%
70%-80%	2,15%	1,97%	2,08%	1,59%	1,63%
80%-90%	3,13%	2,87%	2,84%	2,26%	2,40%

FONTE: SICONFI (2019).

A tabela 2 traz a média percentual da dívida dos casos por ano. Entretanto, essa média se distancia da mediana, o que significa que ao menos metade dos casos está bem distante da média. Essa estatística dialoga com o coeficiente de variação, que indica o quanto os casos estão distantes da média. Um coeficiente que indica grupos homogêneos estaria em torno de 15% ou menos. Além disso, quando se observam agregados no somatório percentual, percebe-se que grande parte dos municípios declararam não ter dispêndios com dívida pública em sua despesa orçamentária em todos os anos, ainda que em 2008 esse número de casos seja maior.

Em 2008, 1620 municípios não declararam nenhum gasto com dívida pública, caindo para 1513, 1489 e 1439 nos anos posteriores da análise. Somente em 2016 esse número de

municípios tem um pequeno avanço, para 1476 casos da pesquisa. Ademais, o cenário amplo indica que, na média, essa dívida apresentou tendência de diminuição. Nessa exploração, ao considerar o somatório percentual da dívida dos municípios por porte populacional, os municípios de maior porte tendem a dispender, proporcionalmente falando, mais recursos para o serviço da dívida pública. Exemplificando esse fato, não há municípios acima de 500.000 habitantes que não tenham apresentado alguma despesa em encargos especiais que incluam a dívida pública.

Os estudos da Firjan (2017) dialogam com esse cenário. Apenas 367 municípios tiveram alguma dificuldade no pagamento de juros e amortização da dívida pública, sendo que, destes, apenas 10 dispenderam mais de 13% de sua receita corrente líquida para esse dispêndio.

Portanto, o cenário é de que a LRF causa algumas restrições, em caso de descumprimento, entre elas o não reajuste salarial e enquadramento em novos planos de carreira aos professores públicos municipais. Nesse sentido, ela também compõe uma influência em termos de políticas nacionais indutoras e limites possíveis para a valorização do magistério, compondo, com certa frequência, o argumento do Poder Público de limitação dos gastos com a remuneração dos servidores públicos.

Outra questão na política nacional, com possíveis efeitos aos municípios após o ano de 2016 é a Emenda Constitucional n. 95/2016, que limitou os investimentos em despesas primárias, entre elas as despesas do Poder Executivo, que incluem as políticas educacionais, congelando provisoriamente o dispositivo constitucional de vinculação de receitas da União, pois, desde o início de 2017, o investimento em educação ficou limitado ao valor gasto no ano anterior, reajustado pelo IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, reduzindo o investimento educacional da União e podendo ser uma política de indução aos demais entes federados para os próximos anos. Aprovada em 2016, posteriormente à destituição da Presidente Dilma Rousseff, a nova agenda política se desenhou a partir de ações protecionistas à acumulação de capital e priorizando os juros e amortização da dívida pública.

Amaral (2016) apresentou um estudo em que aplicou a metodologia da EC n. 95 a partir de 1998 até 2015. Nessa previsão, os investimentos em educação pela União seriam cerca de dois terços menores que o montante investido em 2015. Com esse exercício, a redução de ações supletivas da União na educação básica poderá, em um contexto de disputa pelo fundo público municipal, influenciar na desvalorização da remuneração docente, em prol de outras ações que anteriormente poderiam ser financiadas com repasses voluntários via programas suplementares do Governo Federal, bem como servir de caráter indutório na adoção de políticas similares no plano local.

Nesse contexto, a dívida pública pode se dar pela venda de títulos ou através de pacotes econômicos de salvação, ao direcionar recursos para iniciativa privada, mas também pode ser um meio de garantir direitos historicamente garantidos em tempos de crise econômica. Entretanto, a dívida também busca legitimar medidas de privatização de bens públicos, bem como a retirada de direitos historicamente conquistados, sempre com o argumento de austeridade fiscal, saneamento das contas públicas e equilíbrio fiscal. Ou seja, discutir a dívida pública, bem como os entraves propostos pela LRF na remuneração do professor público municipal também é refletir sobre uma dimensão da disputa política pelo fundo público, ainda que, conforme cenário apresentado até 2016, essa dívida seja controlada em grande parte dos municípios brasileiros. Complementando esse cenário, discute-se na seção seguinte o contexto de disputa no financiamento da educação.

2.2.2 Disputas no financiamento da educação no Brasil: limites e possibilidades na alocação dos recursos

Uma questão de contexto que particulariza esse trabalho é a estrutura do financiamento da educação básica no Brasil. Nesse sentido, três questões são fundamentais para o seu entendimento: a vinculação de receitas, a política de fundos e as considerações sobre gastos em manutenção e desenvolvimento do ensino.

O art. 212 da Constituição vincula uma parte do fundo público no financiamento da educação por parte dos estados, Distrito Federal e municípios, sendo “vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.” (BRASIL, 1988). Essa vinculação é acompanhada, desde 1996, pela operacionalização da política de fundos, caracterizada pela

tensão entre o gerenciamento de recursos já estabelecidos ou o reconhecimento da necessidade de expansão desses recursos e o reconhecimento da necessidade de enfrentamento às desigualdades educacionais brasileiras com investimento público (GOUVEIA; SOUZA, 2015, p. 47).

Atualmente, essa política é denominada Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação), regulada pela Emenda Constitucional n. 53/2006 e a lei n. 11.494/2007, sucessora do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério). Em comparativo à política de fundos antecessora, a EC n. 53/2006 ampliou de 15% para 20% a subvinculação de impostos e transferências para o Fundeb, além de aumentar a quantidade de

tributos redistribuídos e englobar toda a educação básica.

O Fundeb opera por meio de 27 fundos em nome dos estados e Distrito Federal, em que a redistribuição dos recursos tem por critério o número de matrículas da educação básica, de acordo com os dados do último Censo Escolar, e a modalidade a qual a mesma está vinculada, sendo que, para essa redistribuição, são computados os estudantes matriculados no âmbito da atuação prioritária do ente federado. Em consequência, a aplicação dos recursos do fundo deve ser direcionada à responsabilidade educacional da educação básica prevista na Constituição Federal de 1988.

Além disso, anualmente é calculado um valor anual mínimo por aluno (VAA) definido nacionalmente, em que as matrículas são ponderadas por dezenove fatores que variam de 0,8 a 1,3, tendo como base as vinculadas aos anos iniciais do ensino fundamental urbano (fator de ponderação 1), contemplando toda a educação básica, que variam por etapa e modalidade. Aos fundos estaduais que não conseguem arrecadar esse valor, a União atua em caráter complementar em um piso de 10% da arrecadação nacional do fundo.

A composição é de 20% dos seguintes impostos estaduais e repasses constitucionais aos estados e municípios: a) ICMS; b) ITCMD; c) FPE; d) IPVA; e) IPI – exp; f) FPM; g) ITR, e; h) Lei Kandir. A subvinculação dos recursos do fundeb obriga o gestor público a investir não menos de 60% desses recursos com remuneração docente, sendo que os demais recursos precisam ser destinados obrigatoriamente à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Os impostos municipais, IPTU, ISS, ITBI, não constam na lista de repasse para o Fundeb, mantendo vários municípios com potenciais de investimento superiores (ARAÚJO, R. L. S., 2013). No entanto, não se descarta o objetivo do Fundeb de operar na diminuição da desigualdade no financiamento. Para este fim, o papel de complementação da União é fundamental. Por se tratar de um fundo de redistribuição estadual, sua participação é imprescindível para que o Fundeb atinja seu papel de redução da desigualdade em estados com menor arrecadação.

Para além da estrutura básica, a educação brasileira conta com a contribuição social do Salário Educação. Trata-se de uma fonte adicional de financiamento, elencada nos parágrafos 5º e 6º do art. 212 da Constituição, a serem redistribuídos em suas cotas estaduais e municipais pela proporcionalidade de número de alunos da educação básica. Pela lei n. 9.424/1996 e seu complemento pela lei n. 9.766/1998, o Salário Educação é recolhido pela alíquota de 2,5% do total creditado na folha de pagamento das empresas, sendo que 10% são repassados ao financiamento de programas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e, do restante, 2 terços são repassados aos estados e municípios proporcionalmente à arrecadação

de cada estado e 1 terço em quota federal.

Trata-se de uma fonte importante de recursos, em que sua aplicação deve estar enquadrada em programas, ações e projetos voltados à manutenção e desenvolvimento do ensino na educação básica pública. Entretanto, é vedada sua utilização para pagamento de remuneração. É uma fonte importante que pode ser aplicado em investimentos que não são considerados despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino - MDE, como programas suplementares de assistência à saúde e alimentação.

Nesse ponto, a consideração do que é gasto em MDE é importante, pois auxilia no entendimento das possibilidades da alocação do fundo público no investimento educacional. De acordo com o art. 70 da LDB, considera-se MDE as seguintes despesas:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar (BRASIL, 1996, s/p.)

Constata-se que todas as despesas têm abertura para que sejam realizadas pelo serviço público ou no estabelecimento de contratos com empresas privadas, ampliando o espectro de disputa pelo fundo público nessa oferta. Ressalta-se que as despesas em MDE não contemplam programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social, necessitando de outras fontes de receita para seu financiamento que não estejam vinculadas à educação.

Abicalil (2013) entende que o problema atual da educação básica e das possibilidades de ampliação da qualidade da educação via investimento federal perpassa pela pouca presença da União na educação básica. A questão da complementação do ente ao Fundeb, por exemplo, também perpassa por uma disputa, onde os estados com maior potencial de investimento pressionam a União para obter um recurso que é destinado para fundos estaduais de redistribuição com menores montantes arrecadados. É um certame político complexo, seja para a União e seu papel de ação de assistência supletiva e redistributiva ou aos estados que garantem via recursos próprios um investimento mínimo, que pressionam a União por recursos complementares. O problema da pauta é o enfrentamento da desigualdade.

Em resumo, o financiamento da educação no Brasil assume as características:

- Uma vinculação mínima de receitas de impostos e repasses constitucionais, que garante um investimento educacional mínimo, mas, pelo aumento das demandas de acesso, pressão social e maior qualidade da oferta, parecem insuficientes;
- Uma política de fundos que redistribui parte dos recursos dentro de cada estado, com uma complementação financeira ao Fundeb pela União para estados que não atinjam o VAA;
- A contribuição social do salário educação, que, por se tratar de uma fonte proveniente da folha salarial das empresas, tem certa estabilidade de recolhimento, ainda que possam variar seus valores em tempos de crise e desemprego formal;
- Desde a sanção da lei n. 12.858/2013, 75% dos royalties do petróleo e o rateio de 50% dos recursos do Fundo Social do pré-sal com a saúde (este até o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação) são destinados à educação, sendo considerados uma importante fonte de recursos;
- Tensão em um cenário de desigualdade, relatado em estudos nacionais e locais (ARAÚJO, R. L. S., 2013; SILVA, 2016), que dialoga com o modelo de desenvolvimento social e econômico do Brasil (ARAÚJO, 2012) e a repartição de competências comuns, concorrentes e exclusivas a estados e municípios sem o mesmo potencial de oferta educacional (ARAÚJO, 2010a; 2010b; ARRETCHE, 1999; CASTRO, 2010).

No caso da autonomia do município, esse capítulo buscou compreender os limites e possibilidades do Poder Público municipal na alocação de recursos, particularizando a remuneração docente. Nesse sentido, observou-se que, mediante a garantia constitucional de receitas, mesmo com algumas vinculações, inclusive na educação, o município tem possibilidade de alocar o fundo público para o cumprimento de suas competências, particularmente nas receitas de impostos e repasses constitucionais, ainda que sejam limitados por políticas do Governo Federal como a LRF ou induzidas por regimes de austeridade fiscal como a EC n. 95. Ademais, a remuneração docente se encontra em um certame pelo fundo público que compreende não somente as demais competências constitucionais, mas, a própria concepção de execução da política educacional, que pode compreender a mesma como investimento (despesa com retorno à sociedade) ou como gasto (dispêndio financeiro sem retorno à sociedade). Nesse panorama, o quadro abaixo elenca algumas conclusões iniciais para o desenvolvimento da pesquisa.

QUADRO 4 - SÍNTESE E OBSERVAÇÕES DO CAPÍTULO

ASPECTO OBSERVADO	OBSERVAÇÕES
Condição de estatalidade municipal	A composição de uma receita independente centralizada na arrecadação em impostos e repasses constitucionais, permite maior liberdade de alocação de recursos. A legitimação de poder e ordenação jurídica, ou seja, a condição de estatalidade, permite afirmar que o fundo público municipal se caracteriza como um objeto que permite uma disputa no plano local, pois há uma relativa autonomia federativa na alocação do recurso
Disputa pelo fundo público	Compreender a valorização da remuneração docente nesse contexto implica na necessidade de análise empírica de dois campos de disputa pelo fundo público: a execução orçamentária do município, incluindo outras despesas por função, e as despesas estritamente educacionais, aprofundando outros possíveis gastos dentro dos recursos empregados em MDE.
Decisões políticas	O grupo político de uma gestão municipal não é neutro, ampliando a necessidade de maior compreensão da política, particularmente sobre a decisão na alocação do fundo público municipal.
Financiamento da educação	No financiamento da educação, a vinculação mínima de 60% do Fundeb para o pagamento de profissionais do magistério da educação básica não é o teto. Por isso, pelo perfil de receitas de impostos, que, pela autonomia municipal, tem uma certa liberdade de alocação, sejam nos 25% mínimos vinculados à educação ou no restante não vinculado à saúde, por exemplo. Com isso, é necessária uma análise do percentual de investimento em educação e remuneração docente em relação à execução orçamentária municipal, visando a relação com a valorização da remuneração docente em um contexto de disputa pelo fundo público.

FONTE: O autor (2018).

Portanto, o que estão em jogo são decisões políticas da gestão municipal na alocação do recurso. A partir da problematização de disputas políticas pelo fundo público no contexto nacional, compreende-se que no plano local esse certame também acontece, tendo na regulação do financiamento da educação uma de suas características.

Na observância de que a alocação de recursos é caracterizada em um espaço aonde há uma autonomia relativa para tal, a discussão da política nesse trabalho necessita de aprofundamento em duas questões: situar a remuneração docente como uma política educacional que necessita de alocação do fundo público para ser valorizada e compreender a política e os posicionamentos na decisão da alocação do recurso. O capítulo seguinte se dedica à primeira questão.

3. A POLÍTICA PÚBLICA DE REMUNERAÇÃO COMO UMA DIMENSÃO DA VALORIZAÇÃO DO PROFESSOR

Historicamente, a construção da profissão docente busca superar o sacerdotismo, em que a doação, amor e vocação se sobrepõem à valorização profissional (VICENTINI; LUGLI, 2009). Nessa percepção, a profissionalização depende, em grande medida, de remuneração, no mínimo condizente com a formação e a função. Nesse viés, esse capítulo tem dois objetivos: a) compreender a importância da remuneração em um contexto de promoção de melhores condições de atratividade, permanência, qualidade educacional e de vida do professor, e; b) caracterizá-la como uma política educacional embasada por marcos legais e dependente da alocação de recursos para ser efetivada.

Em uma sociedade capitalista, a questão da remuneração tornou-se um elemento que possibilita a sobrevivência, a manutenção do custo de vida, acesso a bens culturais, lazer, dentre outros (MASSON, 2017; GROCHOSKA, 2015; FERNANDES, 2015). Ou seja, “na lógica capitalista, quanto maior o salário, melhor atratividade e permanência na profissão” (ABREU, 2015 p. 105). Diante disso, a decisão de estudar para ter uma profissão, bem como abandoná-la, também se associa aos rendimentos futuros, bem como “a outros motivos que se associam à questão salarial”. (MASSON, 2017, p. 853). Isso implica que, dentre as várias razões para o acesso ou abandono da carreira docente, “a questão da remuneração tem um peso relevante, assim como a identificação com a profissão e a sua valorização social” (MASSON, 2017, p. 854).

Dentre as condições de permanência na profissão no contexto de valorização da remuneração, destacam-se a efetividade de planos de carreira, cargos e remuneração - PCCR (CAMARGO; JACOMINI, 2011; ABREU, 2015; MASSON, 2017; JACOMINI; MINHOTO; CAMARGO, 2012). De acordo com Masson

Embora exista regulamentação para a organização dos planos de carreira dos professores, essa se dá de forma muito variada, com uma diversidade de critérios e formatos que dificultam a definição dos requisitos mínimos indispensáveis para a carreira docente e a garantia de uma adequada valorização dos professores. Essa diversidade se refere às disparidades em relação ao vencimento inicial e à remuneração final, entre estados e municípios, ao percentual atribuído a cada elevação de nível, ao tempo de interstício entre as classes, aos coeficientes relativos à progressão ao longo da carreira, às formas de definição de nível, classe, referência, promoção horizontal, vertical e diagonal, dentre outros (MASSON, 2017, p. 856).

Portanto, a valorização pela via do plano de carreira é um elemento de atratividade, mas também de permanência na profissão. Rafanhim (2012) aborda a questão reconhecendo que, além de um início atrativo, a ampliação da remuneração nos primeiros cinco anos implicará no

futuro em uma média remuneratória que influencie em sua aposentadoria. Abreu aborda algumas questões fundamentais na valorização da carreira docente, como “condição de ingresso, titulação mínima exigida, definição dos cargos, estrutura e movimentação na carreira, jornada de trabalho, hora atividade e composição da remuneração” (2015, p. 81), reforçando os PCCR como elementos essenciais na carreira.

Outro elemento que influencia na atratividade e permanência na profissão é a remuneração proporcional às profissões com formação inicial equivalente. Sobre esse requisito, entende-se que

esse requisito é importante porque o PSPN define um valor mínimo a ser pago como vencimento inicial aos docentes que possuem nível médio de formação, para uma jornada de trabalho de 40 horas semanais. Contudo, o mínimo tem sido considerado como o máximo, pois muitos professores ingressam na carreira com nível superior, mas recebem somente o piso correspondente ao nível médio [...]. Outro problema é que muitos gestores municipais estão rebaixando as exigências de formação nos concursos públicos, a fim de pagarem somente o piso aos professores, já que esses teriam apenas o nível médio (MASSON, 2017, p. 857).

Para além dos apontamentos de Masson (2017) acerca do rebaixamento de exigências de formação nos concursos públicos como estratégia da administração municipal para o rebaixamento de piso do magistério, a autora também destaca a questão da média de remuneração do professor como inferior à maioria das profissões que exigem a mesma formação inicial (ALVES; PINTO, 2011; CAMARGO; JACOMINI, 2011).

Os elementos supracitados caracterizam a remuneração como uma vertente que também dialoga com as condições de trabalho docente (CARISSIMI, 2011; SILVA 2017). Uma remuneração condizente com a formação exigida da profissão e que lhe dê estabilidade e possibilidade para não ser sobrecarregado por uma carga horária excessiva não garante um resultado escolar em que os estudantes aprendam mais e melhor, mas, oferece condições para que a escola ofereça uma educação com qualidade social (SILVA, 2017). Efetivada pela via da política educacional, a remuneração influencia diretamente na qualidade de vida do professor. O entendimento da importância da remuneração do professor não lhe dá só valorização pelo seu trabalho, mas, elevam

o *status* do professor e possibilitar o acesso a bens de consumo adequados, para que possa produzir sua vida, produzir a profissão e produzir a escola, a valorização do professor estará longe de ser alcançada, até porque as condições remuneratórias acompanharão estes professores além da sua atuação profissional, ou seja, ao longo da vida, também no contexto da aposentadoria. Assim, a remuneração não se constitui apenas como um elemento da carreira valorizada para que se alcance a qualidade da educação, mas é um requisito essencial para que se tenha a qualidade de vida, inclusive quando não mais atuar como professor (GROCHOSKA, 2015, p. 109).

Portanto, essa vinculação de remuneração com valorização docente não se reduz a apenas um status, mas na sua qualidade de vida, em um rendimento que lhe proporcione condições de, além de trabalhar menos, investir em sua formação, ser retribuído por esta e pelo seu tempo de serviço, “que fosse igual à das demais profissões com nível superior, aquela que mantivesse e elevasse seu poder de compra não só quando ainda está atuando, mas também na aposentadoria” (GROCHOSKA, 2015, p. 233).

Em estudo mais amplo acerca de novas desigualdades na contemporaneidade do caso francês, Fitoussi e Rosanvallon (2015) problematizam que a precaridade do trabalho pode fazer com que indivíduos de condições idênticas possam, no percurso individual, precarizarem suas condições de vida, como mudanças para locais com menor estrutura, menores remunerações ou com custos de vida mais elevados. Esse cenário caracteriza o caso brasileiro, tendo em vista que a remuneração docente é variada em termos de valorização, seja pelo montante pago pela venda da força de trabalho e/ou na prioridade que cada ente federado faz no percurso de valorização da profissão.

Essa priorização é marcada pela efetividade da política educacional, que financia a remuneração dos professores e é caracterizada pelos seus marcos legais, que serão problematizados no subcapítulo seguinte.

3.1 A POLÍTICA EDUCACIONAL DE REMUNERAÇÃO DOCENTE E SEUS MARCOS LEGAIS

A remuneração é socialmente reconhecida como uma importante dimensão da carreira profissional, independente da profissão na qual se analisa. Todavia, no caso do professor, o sacerdócio embasou (e ainda embasa) uma boa parcela da discussão da população, compreendendo que o amor e a vocação são mais importantes que sua profissionalização. Nesse sentido, compreende-se que “no debate de remuneração docente há várias entradas. Política salarial do magistério precisa ser o ponto de partida, independente do indexador ou da discussão da remuneração como elemento de suma importância da qualidade da educação” (CAMARGO et al., 2009, p. 350).

A valorização dos professores brasileiros “tem sido um tema recorrente nos debates sindicais, acadêmicos, governamentais e naqueles promovidos pelos meios de comunicação” (MASSON, 2017, p. 850), tensão que ocorre em um federalismo onde as principais políticas educacionais são planejadas pela União, particularmente em reformas de currículo, avaliação, diretrizes e metas, unificando tendências educacionais, mas, não centralizado na implementação

e execução da política, deixando aos entes federados subnacionais os custos, onde apenas alguns pactos de indução/adesão são complementados financeiramente pelo Governo Federal (FERNANDES, 2015).

Para compreender o tema, uma distinção necessária é a de salário, vencimentos e remuneração, definidos como:

O salário é definido juridicamente como uma retribuição paga diretamente pelo empregador ao empregado pelo tempo de trabalho realizado. Assim, só o montante pago pelo empregador a título de retribuição é considerado “salário” – nos termos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Já o termo “vencimento” é definido legalmente (lei n. 8.112, de 11/12/1990, art. 40) como “retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei”. Os vencimentos dos cargos efetivos são irredutíveis e, para cargos de mesma atribuição ou de atribuição semelhante na mesma esfera administrativa, é garantida isonomia. O conceito de “remuneração”, por sua vez, pode ser definido como o montante de dinheiro e/ou bens pagos pelo serviço prestado, incluindo valores pagos por terceiros. A remuneração é a soma dos benefícios financeiros, dentre eles o salário, acordada por um contrato assinado entre empregado e empregador. O salário é, assim, uma parte da remuneração. No caso do magistério público, a remuneração é composta pelos vencimentos do cargo, acrescida de vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, em outras palavras, o salário [...] mais as vantagens temporais, as gratificações, o auxílio transporte etc. (CAMARGO et al., 2009, p. 342).

Portanto, a abordagem desse trabalho é centralizada na soma dos vencimentos e de vantagens pecuniárias fixas e temporárias do professor público municipal. Ela faz parte da condição docente, que “refere-se tanto à posição social (competências e condições de trabalho) conferida segundo o grau de importância da função quanto à remuneração e demais benefícios em comparação com outras profissões” (CAMARGO; JACOMINI, 2011, p. 134). Para França (2015, p. 53), a efetivação de política de valorização docente requer a compreensão da importância que, “aspectos como formação, as condições de trabalho, a carreira e a remuneração, as quais constituem no contexto político um patamar fundamental para a garantia da melhoria da qualidade da educação”. Nesse viés, a remuneração é tratada como um ponto importante na valorização do professor, pois,

a valorização do professor é um princípio constitucional que se efetiva por meio de um mecanismo legal chamado carreira, que se desenvolve por meio de três elementos: a) Formação, b) Condições de trabalho e c) Remuneração, tendo como objetivos a qualidade da educação e a qualidade de vida do trabalhador (GROCHOSKA, 2015, p. 79-80).

Uma concepção política de valorização do professor pode ser traduzida em um viés de luta, enfrentamentos e disputas históricas, em que o desdobramento da política educacional simboliza o estado atual desse embate (GROCHOSKA, 2015). Portanto, a compreensão da

remuneração docente como uma política pública educacional perpassa por três elementos: a materialização das ações do ente federado, os marcos legais que a orienta e a necessidade de alocação do fundo público para sua efetividade.

Se a compreensão da perspectiva do Estado acerca de seus posicionamentos frente a uma demanda perpassa pela análise de sua ação (MULLER; SUREL, 2002), o financiamento da educação traduz a prioridade na agenda governamental de valorização da remuneração dos professores, principalmente quando, neste caso, o Poder Público é o maior empregador e fonte pagadora dos profissionais do magistério (PINTO, 2009).

Nesse viés, a compreensão da remuneração docente como uma ação do ente federado perpassa pelo entendimento de política pública, compreendendo-a como uma ação que “se apresenta como um programa de ação governamental num setor da sociedade ou num espaço geográfico” (MULLER; SUREL, 2002, p. 14), traduzida em ações do governo como a própria construção da lei, um instrumento efetivo de luta, inclusive para a valorização da remuneração docente (GROCHOSKA, 2015). Entretanto, as pressões sociais podem induzir a ações de política pública que evidenciem a inscrição na agenda de uma nova prioridade em detrimento de outras, implicando em uma ausência de ação, que também é ação (WEBER, 2011; MULLER; SUREL, 2002).

Portanto, a lei e a política pública não resolvem os problemas, mas possibilitam “construir uma nova representação dos problemas que implementam as condições sociopolíticas de seu tratamento pela sociedade e estrutura, dessa mesma forma, a ação do Estado” (MULLER; SUREL, 2002, p. 29). Nesse sentido, é pressuposto que, no caso da lei, “se faz necessária também para que a sociedade se coloque frente a seus direitos, ou seja, as leis criam uma condição humana de disposição às lutas e enfrentamentos, necessários para conquistas e avanços históricos (GROCHOSKA, 2015, p. 51).

Contudo, as ações públicas que, em determinado momento histórico, conceberam uma política pública como prioridade, são resultados de múltiplos fatores provenientes de uma disputa política tensionada por diversos segmentos da sociedade, em que a tomada de decisão do Poder Público é caracterizada como uma busca de consensos possíveis. Nesse sentido, reconhece-se que “a ação do Estado sempre ultrapassa a lei, pois o Estado pode, dentro de certos limites, modificar sua própria lei” (POULANTZAS, 2015, p. 83), processo que não é linear e pautado na complexidade social e política. Portanto, compreende-se que a ação (ou não) do Estado é um processo dinâmico, onde o jogo da política, baseado nos interesses, alianças e a resposta do Poder Público à demanda da sociedade caracteriza a intervenção do ente federado.

Assim, a educação é tida como um processo em que as políticas educacionais também

podem se caracterizar dessa forma, sendo concebidas e implementadas com base na força hegemônica em disputa política naquele momento histórico. Nesse desdobramento, os marcos legais elevam a outro patamar a luta pela garantia de um direito (GROCHOSKA, 2015; FERRAZ, 2011). Nessa compreensão, a legislação é interpretada como uma síntese de um projeto em disputa e da correlação de forças vigente em cada momento histórico (CAMARGO; JACOMINI, 2011). “entendendo a política de valorização como política pública, tendo a lei como um mecanismo que assegura o direito à valorização”. (GROCHOSKA, 2015, p. 36). Por isso, na perspectiva desse trabalho, as demarcações legais acerca da remuneração docente são fundamentais na compreensão dessa dimensão da valorização do professor.

Camargo e Jacomini (2011) vão discorrer sobre demarcações legais em relação à valorização do magistério. Segundo os autores, a lei n. 5.692/1971 tenha sido um marco no Brasil, ao induzir os entes federados a construírem um estatuto profissional dos professores. A opção deste trabalho, contudo, é de explorar o estado atual da legislação, particularmente após 1988, pelo fato de o debate sobre a valorização ocorrer no contexto de ampliação do atendimento à demanda e qualidade educacional. O quadro abaixo explicita as atuais demarcações legais que influenciam, mais ou menos diretamente, a valorização da remuneração docente:

QUADRO 5 - SÍNTESE DAS ATUAIS DEMARCAÇÕES LEGAIS ACERCA DA VALORIZAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOCENTE NO BRASIL - 2018

LEI	CONTEÚDO
Constituição Federal, de 1988, Art. 206, Inciso V, Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006	Estabelece a valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas e piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006, que já havia sido alterado anteriormente pela Emenda Constitucional n. 19 de 1998)
Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN), de 1996, Art. 67	Valorização do profissional da educação escolar, planos de carreira, ingresso exclusivamente por concurso público, licenciamento para aperfeiçoamento profissional continuado, piso salarial, progressão funcional baseada na titulação ou habilitação e na avaliação do desempenho, hora-atividade e condições adequadas de trabalho.
Lei nº 11.494, de 2007, Art. 22	Dispõe sobre a parcela (mínimo de 60%) da verba do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB) destinada ao pagamento dos profissionais do magistério.

QUADRO 5 - SÍNTESE DAS ATUAIS DEMARCAÇÕES LEGAIS ACERCA DA VALORIZAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOCENTE NO BRASIL - 2018

(conclusão)

Lei nº 11.738, de 2008.	Instituição do Piso Salarial Profissional Nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica e limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho de atividades de interação com os alunos.
Resolução CNE/CEB nº 2, de 2009, Art. 3º	Estabelece Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da educação básica pública, valorizando formação inicial e continuada, titulação, tempo de serviço, entre outros.
Lei nº 13.005, de 2014 (Plano Nacional de Educação).	Determina que os estados e os municípios implementem ou revisem os seus planos de carreira até 2016, indica a necessidade de implantação gradual do cumprimento da jornada de trabalho em um único estabelecimento escolar, previsão de licenças remuneradas e incentivos para qualificação profissional e o acompanhamento do cumprimento do PSPN e propõe valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.

FONTE: O autor (2018).

Diante desse conjunto de normativas, concorda-se com Camargo e Jacomini (2011, p. 159), ao elencar que “há garantias jurídicas suficientes para que o professor tenha condições de trabalho, possibilidade de formação e remuneração mínima”. Contudo, a lei não parece encontrar efetividade na realidade de vários estados e municípios, particularmente no que tange aos seus vencimentos.

Destaca-se, entre os marcos legais supracitados, a lei n. 11.738/2008, que tem como objetivo a regulação do Piso Salarial Profissional Nacional – PSPN, um vencimento inicial para a carreira dos profissionais do magistério no Brasil, para uma jornada máxima de 40 horas semanais e a formação mínima, prevista inicialmente no art. 62 da LDB, de ensino médio na modalidade Normal⁷. Além da definição de quem são os profissionais do magistério público da educação básica, a referida lei também regula que, para a jornada de trabalho do profissional, a carga de trabalho em docência com os educandos deva ser no máximo 2/3 de seu contrato de trabalho, sendo que o restante seja destinado para atividades de planejamento e estudos, dentre outras.

Segundo Fernandes (2013), numa política como esta, regulada pela União e executada pelos entes federados, toma-se como imperativo a redução das desigualdades sociais provocadas pelas políticas econômicas em um cenário de assimetrias regionais no âmbito do federalismo,

⁷ Pelo art. 62 da LDB, recomenda-se que “formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura plena”.

mas, que precisam garantir interdependência e independência dos entes federados, respeitando a autonomia federativa prevista constitucionalmente. Em outras palavras, a regulação de forma centralizada é operada e custeada em um modelo não centralizado, onde a execução da política tem suas variações.

De acordo com o art. 5º da lei n. 11.738/2008, complementado pela Nota Técnica n. 36/2009 da Advocacia Geral da União, o índice de atualização anual do PSPN é baseado na variação do VAA do Fundeb para uma matrícula dos anos iniciais do ensino fundamental urbano nos dois últimos exercícios anteriores. Ou seja, o reajuste do piso salarial de 2016, por exemplo, é calculado pela variação percentual do valor anual por aluno entre 2014 e 2015, previsto para janeiro de cada ano subsequente. A tabela seguinte apresenta a evolução do PSPN de 2009 a 2018, com base nas informações do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

TABELA 3 – EVOLUÇÃO EM VALORES NOMINAIS DO PSPN E DO VALOR ANUAL MÍNIMO POR ALUNO NO FUNDEB PARA OS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL - 2009 - 2018

ANO	PISO	REAJUSTE APLICADO	VALOR POR ALUNO	VARIAÇÃO NOS DOIS ÚLTIMOS ANOS DO VALOR POR ALUNO
2009	R\$ 950,00	-	R\$ 1.221,34	-
2010	R\$ 1.024,67	7,86%	R\$ 1.414,85	8,92%
2011	R\$ 1.187,14	15,86%	R\$ 1.729,28	15,84%
2012	R\$ 1.451,00	22,23%	R\$ 1.867,15	22,22%
2013	R\$ 1.567,00	7,99%	R\$ 2.221,73	7,97%
2014	R\$ 1.697,39	8,32%	R\$ 2.285,57	18,99%
2015	R\$ 1.917,18	12,95%	R\$ 2.545,31	2,87%
2016	R\$ 2.135,64	11,39%	R\$ 2.739,77	11,36%
2017	R\$ 2.298,83	7,64%	R\$ 2.926,56	7,64%
2018	R\$ 2.455,35	6,81%	R\$ 3.048,73	6,82%
-	Crescimento acumulado	101,05%	-	102,64%

FONTE: Adaptado de FNDE (2019).

A tabela acima indica que o crescimento total do PSPN acompanhou a variação dos dois anos anteriores do VAA, com exceção à 2014, corrigido no ano posterior. Evidencia-se que, pela sua regulação, a evolução do PSPN está diretamente articulada com o Fundeb e a evolução do valor por aluno. Considerando que o Fundeb vincula 60% de seus recursos ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério, o aumento do valor mínimo por aluno na redistribuição de recursos do fundo implica em maior potencial para os entes federados em alocarem recursos para a valorização da remuneração docente. Por estar ligado ao Fundeb, a política de reajuste do piso e do VAA estão diretamente ligadas. Nessa ligação, em que o Fundeb se coloca no centro da operação de possibilitar historicamente o endereço dos recursos em MDE para suas finalidades (FERNANDES, 2015), implica em compreender que, apesar da política de

fundos vincular um percentual mínimo de 60% para remuneração de profissionais da educação, ela não pode ser considerada como um teto, assim como o PSPN.

Um entrave na efetividade dessa lei foi a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.167/2008 movida pelos governadores dos estados do Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Ceará, pelo motivo de transformar o piso em vencimento básico e reduzir jornada de trabalho em sala dos professores, além de entender que a referida legislação interferiria na soberania do ente. Ela foi julgada improcedente em 2011, considerando que houve tempo suficiente para previsão orçamentária dos entes durante a tramitação da mesma e que não se tratava de uma lei inconstitucional, abrindo caminho para sua efetividade. Todavia, o parágrafo 4º do art. 2º da lei n. 11.738/2008, referente à composição da carga horária do profissional do magistério público, que se refere ao limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos, ainda não teve um desfecho legal.

Entretanto, o panorama da efetividade da lei apresentado pelo Ministério da Educação (2016) é alarmante. Em pesquisa realizada com os municípios brasileiros, 50,7% destes tem plano de carreira, somente 45,5% de gestões municipais que cumprem a Lei do Piso e 38,9% que ofertam o mínimo de um terço da jornada de trabalho para atividades de planejamento e estudos fora de sala de aula. Com isso, concorda-se que “o grande desafio para a valorização docente, carreira, remuneração e jornada de trabalho ainda permanece. O PSPN tem provocado, na conjuntura econômica e política nacional, todos os estremecimentos possíveis, alguns já superados, outros ainda em curso” (FERNANDES, 2015, p. 31), cenário reforçado por Abreu (2015), ao salientar que nem todas as políticas indutoras conseguem efetividade no plano local.

Esse cenário dialoga com a perspectiva dessa pesquisa, compreendendo que se trata de um desafio imposto aos entes federados pela via de uma política indutora centralizada da União e não centralizada na execução, onde

os poderes locais – quando lhes interessa – afirmam a indução centralizadora da União para se contrapor às suas regulamentações, mesmo que seja em matéria sobre a qual, a princípio, todos concordariam, como é o caso de salários e horas atividades dos professores (FERNANDES, 2015, p. 31).

Ou seja, no federalismo com equilíbrio cooperativo para implantação e efetividade do PSPN, particularmente no âmbito do Fundeb, compreendendo como uma das principais políticas de valorização da remuneração docente, há um cenário de tensão nas relações intergovernamentais e na efetividade da política no âmbito local, particularmente na superação

de traços de patrimonialismo e clientelismo das gestões municipais, arraigados pela construção histórica do federalismo brasileiro (FERNANDES, 2013). Diante de todos os fatores supracitados, resume-se que

a remuneração docente, além de ter que ser melhor “decifrada” – inclusive para dar sustentação adequada à concepção de um PSPN –, é determinada por uma configuração de múltiplos fatores (externos e internos) e envolve diversos agentes em busca de seus interesses. Desta forma, expõe sua maior dimensão explicativa, revelando-a como expressão concreta de uma relação de forças em disputa de projetos de sociedade, de escola, de homem, de valorização do ensino: enfim, como luta política (CAMARGO et Al, 2009, p. 360).

A ideia de política educacional, portanto, é materializada por meio de ações políticas do ente federado, “em que a a valorização do professor se caracteriza como um desdobramento da política educacional” (GROCHOSKA, 2015, p. 47), que, no caso da remuneração docente, implica na necessidade de disputar o fundo público, e, havendo disputa, há política. Além disso, os apontamentos na legislação trazem dispositivos legais suficientes para embasar a luta por valorização da remuneração docente. Ademais, resume-se o panorama da remuneração docente como um cenário de desigualdade, enfatizado por Masson, em que

dados revelam as disparidades regionais e suas relações com a valorização dos professores. Embora o desenvolvimento econômico dos estados interfira decisivamente no desenvolvimento humano e social, conforme os dados do IDHM, essa tendência não se confirma em relação à remuneração dos professores, pois somente três estados das regiões Sul e Sudeste estão entre os dez que apresentam maior coeficiente de progressão na carreira (MASSON, 2016, p. 171).

O panorama supracitado mobiliza uma série de fatores que podem ser influentes na valorização da remuneração docente, que nem sempre implicam em fatores econômicos regionais. Em complemento à constatação de Masson, concorda-se que

No que se refere à remuneração docente, é importante destacar que se define em cada esfera administrativa de acordo com as políticas educacionais vigentes. Ou seja, a remuneração está imbricada, entre outros fatores: à vontade política de governantes; à força política organizada (ou não) dos trabalhadores da Educação; às dimensões, características e responsabilidades do atendimento educacional local; à capacidade de arrecadação e de execução orçamentária e financeira local; bem como à destinação de recursos orçamentários que constituem todo o rol de despesas com a Educação (JACOMINI; MINHOTO; CAMARGO, 2012, p. 3).

Portanto, considera-se a remuneração docente, enquanto política educacional, essencial para um contexto que se eleve a qualidade educacional e de vida do docente, bem como um elemento atrativo para que as novas gerações procurem a docência como profissão, que depende diretamente da alocação do fundo público e, portanto, inserido em um contexto contemporâneo

de disputa por este. Os posicionamentos políticos parecem relevantes na priorização do município para valorizar a remuneração docente. Nesse viés, o capítulo seguinte visa sistematizar um panorama da política brasileira acerca composição partidária nos municípios e da intencionalidade de valorização da remuneração docente na perspectiva dos partidos políticos.

4. A POLÍTICA E OS POSICIONAMENTOS POLÍTICO PARTIDÁRIOS: ELEMENTOS DE INFLUÊNCIA NA DECISÃO DA ALOCAÇÃO DO RECURSO NO MUNICÍPIO

O capítulo 2 buscou caracterizar a *polity*, ou seja, estrutura política e administrativa do município. Situado em um contexto de disputa pelo fundo público, o município na condição de estatalidade, ou seja, com características de autogoverno, é um ente que tem estrutura política, administrativa e relativa autonomia federativa na alocação de recursos para a implementação de políticas públicas. Nessa alocação, indicaram-se algumas tensões no usufruto do fundo público em decisões como investir em políticas sociais e/ou optar pela a financeirização da riqueza dos portadores de títulos da dívida pública e de credores contratuais, fomentados pelos juros e amortização da dívida, os subsídios fiscais. Entre outras disputas, evidencia-se o papel estrutural do fundo público na modernidade e as possibilidades que emergem no seu retorno à população. Aliado a esse certame, o capítulo 3 caracterizou a valorização da remuneração docente como uma política pública, que demanda alocação do fundo público e, por consequência, se insere nessa disputa.

Na compreensão da política proposta por Muller e Surel (2002), a trama de sucesso eleitoral (elemento da *politics*), os posicionamentos ideológicos dos partidos, além da tensão na implementação de políticas públicas (*policies*), são elementos que podem auxiliar no entendimento da decisão política da alocação do recurso. Nessa perspectiva, é possível “vincular as políticas, no sentido das *policies*, às dinâmicas e aos atores que caracterizam a *politics* e aos processos e as interações que concorrem para a formação e evolução da *polity*” (MULLER; SUREL, 2002, p. 29). Portanto, a compreensão da decisão política de alocação dos recursos implica em ir além do entendimento da estrutura organizacional.

No enfrentamento de uma questão social como a valorização da remuneração docente no município, as atenções são, por vezes, abordadas em questões que desvirtuam a política moderna, “como a confusão entre política e bons sentimentos, o gosto pela política espetáculo e a simplificação dos problemas” (FITOUSSI; ROSANVALLON, 1995, p. 9). O vazio discurso recorrente de valorização da educação e do professor, quando a política econômica aponta para outras prioridades, como a austeridade no investimento em políticas sociais, a adoção de um livre mercado, a defesa de cobrança de mensalidades em instituições públicas, o silenciamento do pluralismo pedagógico, a formação precarizada do professor, entre outros, indica bons sentimentos, mas decisões que não tendem a privilegiar um professor bem remunerado e com condições de trabalho adequadas. Em complementos aos bons sentimentos, a política-espetáculo inclui em um discurso ou programa partidário uma vontade, mas, sem um caminho delimitado,

simplificando os problemas, comparando os excluídos aos incluídos, como se o social fosse reduzido a uma parcela da população incluída em determinado contexto.

Nessa perspectiva, aborda-se nesse capítulo três vertentes de compreensão: a) os posicionamentos político partidários com base em suas posições acerca da valorização da remuneração docente; b) o panorama de composição partidária das gestões municipais nas eleições de 2008, 2012 e 2016, e; c) compreensão do espaço de disputa onde a implementação de políticas educacionais acontece em um viés de decisão política na alocação do recurso.

4.1 A REPRESENTATIVIDADE DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL: POSICIONAMENTOS E A CONQUISTA DO GOVERNO NOS MUNICÍPIOS

O jogo da política no sistema eleitoral brasileiro é, historicamente, dominado por sujeitos de uma elite social, econômica e, frequentemente, de mesmas famílias (OLIVEIRA, 2007; CODATO, 2008; SOUZA, 2017). Entretanto, a democracia no Brasil é formalmente sustentada em um jogo eleitoral que é realizado em uma disputa de poder pelos partidos políticos, mobilizados em torno de regras com vistas a conquistar os espaços de tomada de decisão, manter e ampliar sua influência e poder.

Ressalta-se que, no campo da disputa de poder, outros aspectos como o diálogo com outros setores da sociedade civil e a atuação dos sindicatos são reconhecidos como importantes nesse processo. Todavia, não serão abordados nesse estudo.

A Constituição Federal de 1988 é caracterizada pelo seu conteúdo democrático. Seja no preâmbulo, em que os representantes do povo brasileiro declararam instituir um Estado democrático, com vistas a assegurar “o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos” ou no corpo da Carta Magna, que, em seus princípios fundamentais, define a República Federativa do Brasil como um Estado Democrático de Direito, em que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988). Entretanto, se faz necessário para este trabalho caracterizar esses princípios democráticos no âmbito da ação do Estado, particularmente no que tange à disputa por cargos nos Poderes Executivo e Legislativo.

Teoricamente, a democracia é entendida como contraposição a formas de governos autocráticos, sendo praticada com base em “um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos” (BOBBIO, 2015, p. 35). Entretanto, na prática e na perspectiva deste autor, “a democracia se faz

muito menos nas definições formais, constitucionais, dos direitos dos indivíduos e muito mais pela ampliação real das condições de superação das desigualdades sociais” (SOUZA, 2007, p. 145). Isso significa que a emancipação do indivíduo se faz na formação do cidadão, no reconhecimento do seu lugar na sociedade e a superação de sua relação desigual, efetivada, na maioria dos casos, através da ação do Estado e menos na superação individual. Todavia, apesar do reconhecimento da necessidade da superação da desigualdade social e ampliação do diálogo, da alteridade e da participação para uma democracia efetiva, as regras do jogo eleitoral implicam em procedimentos que não definem a democracia nessa perspectiva, mas constroem seu contexto operacional.

Nesse sentido, a caracterização do jogo eleitoral no Brasil é baseada na democracia representativa, na qual “as principais deliberações políticas são tomadas por representantes eleitos” (BOBBIO, 2015, p. 74). Ou seja, “as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para essa finalidade” (BOBBIO, 2015, p. 73). Portanto, nesse modelo os representantes são eleitos pelos governados “não é por meio de nenhum atributo divino, e sim, através do voto que se dá a legitimação para a chegada ao poder” (GALVÃO, 2016, p. 14).

Nesse contexto, o centro de representação é ocupado pelos partidos políticos, pois, “a maioria das democracias contemporâneas têm a presença dos partidos políticos como parte essencial da competição eleitoral e crucial para a escolha dos representantes” (GALVÃO, 2016 p. 24). No caso brasileiro, essa característica é essencial, pois uma candidatura a um cargo público não pode ser feita sem filiação partidária, constatação que auxilia a caracterizar a base do certame na *politics* brasileira, em que, preliminarmente, há “um conjunto de regras procedimentais, das quais a regra da maioria é a principal, mas não única” (BOBBIO, 2015, p. 106).

Todavia, trata-se de um cenário onde a disputa eleitoral é um jogo em que dificilmente um partido assume e se mantém no poder sem alianças políticas. Silva (2014, p. 31) salienta que as “coligações eleitorais no Brasil tem sido um instrumento bastante utilizado pelos partidos brasileiros das mais diversas orientações na busca por representatividade nas diferentes esferas de poder, tanto para o legislativo quanto para o executivo”. Esse cenário implica que “o arcabouço institucional que rege as eleições no Brasil gera incentivos para que se criem no país legendas “fracas”, sem perfil programático e sem enraizamento social” (EV, 2015, p. 32). Neste caso, “a construção de coalizões é realizada dentro de uma estratégia de ampliação do espaço político com vistas a aumentar a possibilidade de êxito em uma eleição” (SILVA, 2014, p. 32).

Exemplos como o tempo de propaganda nos veículos de comunicação em massa, o financiamento público de campanha, a quantidade de afiliados e a busca de cadeiras no Poder Legislativo, evidenciadas na legislação eleitoral, auxiliam no entendimento da necessidade de estabelecer alianças mesmo antes de uma possível vitória em um certame eleitoral, pois, é através destas que o tempo, o dinheiro de campanha e o sucesso eleitoral podem ser ampliados. Nesse contexto, “os partidos operam com outras variáveis permitidas em nosso sistema político partidário na hora de fazer coligações” (SILVA, 2014, p. 33). Portanto, as alianças para o sucesso eleitoral e a abrangência de uma prática política que vá além da concepção proposta por partidos maiores, e, com ideias previamente definidas, também não parece ser intrínseca só a partidos pequenos.

Esse não é um fenômeno eminentemente brasileiro. A abertura do discurso e a busca de apoio em diversos setores sociais já era uma prática do início do século XX por partidos europeus (PRZEWORSKI, 1989), posteriormente ampliada em partidos que “começavam a ampliar o espectro de possíveis eleitores, suavizando um discurso classista, a ênfase não estava mais em obter somente o voto de certos grupos sociais [...] mas em conquistar o maior número possível de eleitores” (REBELO, 2013, p. 22).

Contudo, as regras do jogo são apenas o início de um processo complexo, que pode culminar na conquista, manutenção e ampliação do poder. Nesse viés, alguns aspectos são importantes nessa compreensão: a) a governabilidade como instrumento de manutenção e ampliação do poder e, b) a representação política.

Entende-se como governabilidade “a capacidade de produzir decisões e políticas públicas diferenciadas” (AVRITZER, 2016, p. 37), onde um chefe do Poder Executivo não desenvolve seu programa de governo sozinho, e sim com o apoio do Poder Legislativo. As análises de Avritzer (2016) para o cenário de crise política nacional de 2015, e de Rebelo (2013), focalizando o multipartidarismo, fragmentação partidária e responsabilização eleitoral, permitem estabelecer algumas relações com o plano municipal. Uma delas diz respeito à quantidade de votos que o Prefeito recebe para ser eleito, em que, normalmente, é maior que dos vereadores de sua coligação ou partido. Com isso, se estabelece a necessidade de alianças para que este possa ter governabilidade e aprovação em projetos de lei que auxiliem a sua gestão.

Todavia, não se inclui nesse processo somente alianças no Legislativo, mas a nomeação a cargos de confiança, como o secretariado do Governo Municipal e funções gratificadas, uma coalizão que, nos termos de Avritzer, tem custos financeiros e políticos a partir da consideração de três aspectos, “os custos crescentes da fragmentação partidária; a desorganização administrativa gerada pela distribuição de cargos no governo; e a propensão à corrupção gerada

pela distribuição desses cargos” (AVRITZER, 2016, p. 11). Todavia, a combinação de multipartidarismo e presidencialismo, ou, no caso dos municípios, o Poder Executivo, podem garantir governabilidade, mesmo que frequentemente a responsabilização pelos atos governamentais recaia em grande medida à figura do Prefeito (REBELO, 2013).

Essa coalizão com outros partidos, frequentemente sem o mesmo projeto político, parece importante para a governabilidade, mas, pelo acordo de distribuição de cargos e funções, pode trazer os prejuízos supracitados. Portanto, a competição e o sucesso eleitoral se iniciam pelas regras do jogo, mas não se limitam aos preceitos legais do certame, objetivando a conquista, manutenção e ampliação do poder (PRZEWORSKI, 1989).

A questão da representação política é outro elemento que complexifica a compreensão das regras do jogo e o fazer política, sendo caracterizada por “uma forma de representação na qual o representante, sendo chamado a seguir os interesses da nação, não pode estar sujeito a um mandato vinculado” (BOBBIO, 2015, p. 44), ou seja,

nesse modelo de governo, os representantes, apesar de eleitos pelo povo, conservam uma independência parcial diante das preferências dos eleitores. Portanto, os representantes ao chegarem ao poder não necessitam ficar vinculados à vontade dos governados, uma vez que os mandatos não são imperativos (GALVÃO, 2016, p. 14).

Contudo, essa é uma leitura ingênua da representação política. O ponto de partida de uma organização partidária são os interesses, não necessariamente de seus eleitores. Portanto, apesar das discussões de alguns autores da Ciência Política acerca a redução do conteúdo ideológico dos partidos políticos (GALVÃO, 2016; EV, 2015; REBELO, 2013; SILVA, 2014), bem como de Przeworski (1989) acerca do critério mais personalista e menos ideológico na escolha dos seus representantes, o partido ainda mantém a centralidade na ocupação do poder de decisão na política brasileira, em que os interesses desse grupo são mobilizadores na disputa política.

No jogo político, o sucesso eleitoral e a manutenção do poder são elementos da *politics* (MULLER; SUREL, 2002). Na busca de reunir pressupostos que auxiliem na compreensão da decisão política da alocação do recurso como uma ação da *policies*, as próximas seções buscam compreender três pontos: a) os posicionamentos políticos acerca da política educacional; b) as posições partidárias em torno da valorização da remuneração docente, e; c) o panorama dos partidos políticos nas gestões municipais nas eleições de 2008, 2012 e 2016.

4.1.1 Posicionamentos norteadores de uma decisão política: a distinção direita/esquerda como proposta de categorização

O investimento na política educacional tem uma garantia constitucional de um mínimo do orçamento público. Nos municípios, o percentual mínimo de 25% das receitas de impostos e repasses constitucionais aos municípios implica em uma estabilidade mínima de recursos. A partir dessa vinculação, os entes federados, particularmente os municípios, tem um parâmetro inicial de investimento educacional, que, pelas mudanças contemporâneas na sociedade e na ampliação do direito à educação, parece ser insuficiente em um atendimento que propicie igualdade de oportunidades educacionais a todos. Como que o Poder Público se posiciona em relação a esse parâmetro? É um parâmetro mínimo de fato ou um teto? Ou seja, para além da discussão sobre potencial financeiro, compreensão da tomada de posição do Poder Público frente a uma demanda educacional é fundamental, inclusive na leitura da execução orçamentária.

Por isso, considera-se para este trabalho a necessidade compreender o debate ideológico partidário, mesmo a partir de modificações da dicotomia originária dos partidos, direita e esquerda no debate social, fruto do processo político e complexificação da sociedade (VIZONÁ, 2014). Com isso, para além do cumprimento das competências constitucionais, essa discussão pode auxiliar na compreensão dos posicionamentos teóricos e práticos dos gestores municipais em suas decisões políticas locais de alocação do recurso para a educação e remuneração docente.

Os termos direita e esquerda são historicamente atribuídos à distribuição espacial dos delegados do parlamento francês, em que os que se sentavam à esquerda do monarca defendiam ideias igualitárias e de reformas sociais, enquanto os aristocratas conservadores se localizavam à direita, estabelecendo uma tensão entre progressistas liberais que apoiavam um novo modelo de redistribuição da riqueza e conservadores de direita que reagiam a qualquer ameaça da ordem vigente (SILVA, 2014).

O desenvolvimento dessa dicotomia provém, dentre outros fatores, do Keynesianismo, teoria política que faltava à social democracia desenvolver seu projeto político (PRZEWORSKI, 1989), reforçando a oposição entre Estado interventor na economia, à esquerda, e Estado mínimo, à direita, privilegiando o livre mercado (SILVA, 2014; PRZEWORSKI, 1989). Deste cenário, compreende-se que

é de se supor que existe uma grande gama de conteúdos políticos que podem ser associados ao posicionamento dicotômico esquerda/direita na política, que variam desde a opção por políticas de distribuição de renda e investimentos sociais como a redução dos gastos públicos, ou mesmo com a adoção de modelos de desenvolvimento tradicionais pautados no avanço industrial, assim como, a opção por novos modelos.

Podemos observar a reivindicação do espectro esquerda/direita na economia política também na postura reguladora ou não dos mercados nacionais, e nas preferências por políticas de responsabilidade social em detrimento das políticas econômicas de austeridade fiscal ou vice-versa (SILVA, 2014, p. 35).

Nesse aspecto, a distinção clássica direita/esquerda tem pontos de partida interessantes, como o argumento de Bobbio (2011), que compreende o enfrentamento da desigualdade como o ponto de inflexão, onde a direita compreende a mesma como algo natural e passível de ser superado pelo mérito individual. Em contrapartida, a esquerda compreende esta como um fenômeno construído pelo homem e que o Estado precisa intervir para superá-la através da transformação social. Apesar do ponto de partida conceituado pelo autor, as disputas políticas atuais parecem apresentar outros posicionamentos híbridos, mais à esquerda, direita, ou ao centro.

No caso brasileiro, se amplia a complexidade da análise de um fenômeno quando analisado por esse espectro, já que, segundo Ev (2015, p. 21), “em 1979 o bipartidarismo foi abolido através de um decreto emitido pelo governo e um novo quadro de partidos surgiu para disputa das eleições gerais de 1982”. Anteriormente a esse cenário, o país havia passado por seis sistemas partidários diferentes, em que cada sucessor não guardava semelhança com seu predecessor, representando uma mudança considerável no quadro partidário, não havendo a manutenção de legados partidários nesse percurso (EV, 2015; GOUVEIA, 2008), exceção parcial ao Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

A gênese dos partidos no Brasil foi proveniente da estrutura do Estado, e não de uma raiz social, exceção parcial feita ao PT, criado a partir de movimentos sindicais independentes, intelectuais de esquerda, progressistas católicos e do movimento estudantil (EV, 2015; GOUVEIA, 2008), e ao Partido Comunista Brasileiro (PCB), o partido mais antigo do Brasil em atividade, de origem extra parlamentar, Partido Comunista do Brasil (PC do B), dissidente do PCB em 1962 pela popularização dos crimes de Josef Stalin na antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (EV, 2015) e o Partido Verde (PV), criado em 1986 por um grupo de jornalistas, escritores, ecologistas e artistas, alguns retornando do exílio (SILVA, 1999).

Apesar do reconhecimento das posições políticas de alguns partidos, não há na maioria deles uma clivagem social em suas origens, exceção feita aos citados no parágrafo anterior, e sim desavenças e desfiliações de um partido para criação de outro. Nesse breve contexto, a perspectiva desse trabalho dialoga com a análise de Gouveia:

acreditamos que o Brasil não possui estruturas partidárias próximas às características de instituições de massa e também não possui clivagens sociais claras que os distinga.

[...] o elevado número de partidos pode ser associado muito mais à combinação de uma cisão de elites partidárias com um sistema eleitoral permissivo do que propriamente um elevado conjunto de grupos sociais que estão sendo representados (GOUVEIA, 2008, p. 46).

Essa perspectiva implica que, apesar dos posicionamentos oficiais dos programas partidários, o multipartidarismo e a fraca raiz social implicam em um cenário em que boa parte dos partidos se caracterizam como *catch all parties* (partidos pega tudo), expressão trazida pela primeira vez por Otto Kirchheimer em 1966, instituições políticas que passaram a ampliar o discurso em busca de sucesso eleitoral (REBELO, 2013).

Entretanto, a diferença de posições políticas dos partidos pode representar abordagens distintas na implementação e execução de uma política pública, sem ignorar a ressignificação das dimensões direita e esquerda ao longo da história. (SILVA, 2014; EV, 2015; GALVÃO, 2016). Essa ressignificação torna a análise dos partidos a partir das escolhas feitas dentro dessa dimensão e uma delimitação de ação do Estado complexa, mas, no ponto de vista desse trabalho e metodologia adotada, necessária.

Em um caminho que visou compreender a disputa por projetos no âmbito das políticas educacionais, na análise da construção de gestões mais ou menos democráticas e no âmbito das reformas educacionais, Gouveia (2008) buscou, a partir da revisão de literatura acerca dos estudos de ações dos partidos políticos e a atuação de seus correligionários como parlamentares, com um olhar acerca da polarização política direita e esquerda, uma síntese que pudesse situar os posicionamentos partidários na educação.

Nesse sentido, a distinção proposta por Gouveia (2008) no espectro da política educacional, formulou distintas abordagens dos partidos políticos ao tema. Para tal, o ponto de partida na diferenciação teórica de programas partidários consistiu em

1) a igualdade articulada a possibilidade de participação, que na direita pressupõe maior rigor hierárquico e participação formal, enquanto na esquerda formas mais igualitárias de participação na tomada de decisão. 2) O enfrentamento do Estado do problema da política educacional, que a direita pressupõe uma lógica patrimonialista (**e, eu acrescento, assistencialista**), mesmo quando modernizadora, e a esquerda uma raiz republicana. 3) justiça social, direita como igualdade formal perante a lei e esquerda em uma incorporação da dimensão social no critério. Resume-se na construção da cidadania, de um lado de forma meritocrática e individualista, com consumo centrado na capacidade econômica e, de outro, na reivindicação de direitos e conquistas universais (GOUVEIA, 2008, p. 51).

Na dicotomia, destacam-se em contraposição o mérito e o direito de todos em uma dimensão social. Entretanto, a premissa é de que esse posicionamento não é estanque, e sim uma prática relacional, em que “uma muda com o movimento da outra” (GOUVEIA, 2008, p. 75). A

partir das considerações da autora, o quadro abaixo reúne aspectos considerados nessa pesquisa para a categorização dos partidos políticos brasileiros acerca de aspectos de influência no tema específico desta tese, a valorização da remuneração docente.

QUADRO 6 - A VALORIZAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOCENTE COMO POSICIONAMENTO POLÍTICO DE DIREITA OU ESQUERDA

AMBITOS DESDOBRAMENTOS	ESQUERDA DEMOCRÁTICA	DIREITA GERENCIAL
Ideia de educação	Educação articulada à transformação, em que a política educacional é um direito de todos e uma necessidade social	Educação articulada à formação para a sociedade existente, em que a política educacional é um direito articulado às habilidades de cada um
Educação infantil e ensino fundamental	Universalização do atendimento como um direito	Educação infantil assistencialista a famílias carentes, com base em parcerias e ensino fundamental como uma oportunidade de acordo com a capacidade individual
Mecanismos de gestão	Democrática, participativa, com a ênfase na organização de conselhos	Gerencial, com ou sem participação
Plano de carreira aos profissionais	Valorização dos profissionais com ênfase na valorização da qualificação e do envolvimento com o projeto da escola	Valorização dos profissionais com ênfase no desempenho e com forte justificativa na disponibilidade orçamentária
Contratação de profissionais	Assegurando direitos, como o quadro de funcionalismo estatutário	Ênfase no enxugamento de custos e na contratação de temporários/terceirizados.
Posição quanto ao investimento	Ênfase no investimento social e na ampliação dos recursos	Ênfase na economia de recursos e na ideia de que é suficiente melhorar a gestão dos recursos
Política de recursos	Aumento no investimento dos profissionais da educação	Aumento de investimento em serviços de terceiros
Recursos da escola	Repasse articulados ao projeto pedagógico e na ideia de igualdade de oportunidades e condições de oferta	Repasse articulados à economia de recursos e critérios de eficiência

FONTE: Adaptado de GOUVEIA (2008).

As opções do quadro incluíram as etapas obrigatórias da educação básica que são competências constitucionais dos municípios, ainda que, no trabalho da autora, a diferenciação de modalidades foi considerada, como Educação de Jovens e Adultos e a Educação Especial,

sempre como um compromisso social e um direito (esquerda) ou em um atendimento filantrópico e segundo a demanda manifesta (direita). Na perspectiva de uma tensão em que a correlação de forças que tensiona o município no investimento em remuneração docente e a relação desse certame com os posicionamentos político partidários se caracteriza basicamente na

tensão entre melhorar o gerenciamento dos recursos e a defesa da democratização dos serviços públicos pela expansão do investimento parece ser a verdadeira tensão entre direita e esquerda. De um lado, políticas de incentivo ao mercado, de outro, atendimento a população pela via prioritária do investimento em políticas sociais (GOUVEIA, 2008, p. 97-98).

Essa tensão caracteriza o ponto de partida de análise dos partidos políticos nessa pesquisa, a dualidade das abordagens no investimento em política educacional, que pode oferecer um outro viés de análise na execução orçamentária a partir, especificamente, do investimento em educação e, particularmente, em remuneração docente.

Portanto, a partir dos elementos teóricos apresentados, a seção seguinte tem por objetivo apresentar uma interpretação metodológica dos posicionamentos dos partidos políticos brasileiros acerca da valorização da remuneração docente, sistematizados a partir de uma análise documental.

4.1.2 Partidos políticos brasileiros e seus posicionamentos acerca da valorização da remuneração do professor

Na democracia representativa brasileira, os partidos políticos têm um papel importante nos processos decisórios do Poder Público, assim como a constituição de alianças no jogo eleitoral e no governo. Trata-se de uma trama em que as decisões centrais dos partidos e das coligações em um determinado grupo político à frente de uma gestão municipal podem, por exemplo, a depender de sua fidelidade partidária, se sobrepor ao posicionamento pessoal de um sujeito à frente do Poder Executivo municipal. Todavia, se a referida fidelidade é baixa, possivelmente os interesses pessoais podem se sobrepor aos compromissos partidários. Nessa perspectiva, compreende-se que

se é evidente que uma política é mais do que uma coleção de decisões e ações, é fácil constatar-se que as inúmeras declarações governamentais sobre a necessidade de reduzir o desemprego, por exemplo, da mesma forma que as decisões que as acompanham, não resultam necessariamente na implantação das políticas de emprego (MULLER; SUREL, 2002, p. 16).

Ou seja, a busca de informações sobre os posicionamentos políticos dos partidos precisa ir além do discurso. No caso da educação, o enfrentamento do problema social e as políticas econômicas podem deixar esse caminho menos obscuro, pois, a abordagem na implementação e execução de uma política educacional podem ser delineados pelo Poder Público de formas distintas (GOUVEIA, 2008).

Todavia, compreende-se que a tomada de posição ideológica é um ponto de partida para analisar as decisões das administrações públicas em torno de uma determinada demanda. Portanto, esse capítulo tem como objetivo buscar informações que situem no espectro político ideológico, a partir das categorias propostas por Gouveia (2008), as legendas partidárias no contexto da valorização da remuneração docente, considerando os partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral - TSE no ano de 2018.

Nesse caminho, a análise documental se baseou em caminhos propostos por Cellard (2008), buscando aceitar os documentos como eles são, categorizá-los em relação ao objeto da pesquisa e criticar o conteúdo apresentado, privilegiando textos com credibilidade, particularmente os documentos oficiais como manifestos, cartas, doutrinas e programas do partido⁸ que constam nos sites dos 35 partidos registrados no TSE até o mês de junho do ano de 2018, e, na ausência de tais informações, o caderno de diretrizes doutrinárias partidárias do Senado Federal (2014).

Apesar da pluralidade partidária e de redução do conteúdo ideológico de algumas legendas, compreende-se que as posições partidárias podem ser preponderantes na valorização da remuneração docente. Por isso, essa seção optou por utilizar como base teórica de categorização a aproximação partidária à esquerda ou à direita no âmbito da política educacional de Gouveia (2008) apresentada no quadro 6 da seção anterior, buscando coletar informações que posicionem esses partidos a respeito do tema. Considerando as limitações de informações dos documentos analisados e a abordagem quantitativa na análise, o tratamento metodológico definido privilegiou posicionar os partidos à esquerda, à direita ou ao centro, compreendendo que essa tomada de posição não elimina outras ressignificações intermediárias, como a centro esquerda, centro direita, entre outras.

Com base nesses critérios e tais documentos, os partidos foram posicionados, considerando as perspectivas de caminhos para a valorização da remuneração docente e/ou do servidor público. Entretanto, nem todas as instituições partidárias abordam o tema diretamente,

⁸ Aqui não se refere a programas de governo, e sim documentos que alguns partidos chamam de programas, que, em todos os casos, são apontamentos ideológicos sobre a ação do Estado, sejam nas políticas econômicas, sociais, ou outras formas de intervenção do Poder Público na sociedade.

e, portanto, as nuances apresentadas nas políticas sociais e econômicas foram necessárias para a análise, assim como na régua de medida orientadora para esse estudo proposta por Gouveia (2008). Grifa-se que, na compreensão dessa pesquisa, a efetividade das políticas sociais depende das políticas econômicas e que a alocação do fundo público no financiamento da educação gera condições para a valorização da remuneração docente. Nesse sentido, essa separação entre políticas sociais e econômicas é importante para a caracterização, mas não implica na aceitação de que elas atuam de forma isolada.

Para a análise, a opção foi de estabelecer um quadro que elenca 3 tópicos que dialogam diretamente com a perspectiva de valorização da remuneração docente abordada neste trabalho. Essa abordagem foi sintetizada em conceitos chave utilizados para cada partido e cada item analisado, definindo na categorização seu posicionamento de direita ou esquerda acerca da valorização da remuneração docente. Opta-se pelo termo “conceitos chave”, em contraponto ao termo “palavras chave”, pois, na perspectiva de análise documental de Cellard (2008) a busca de palavras pode culminar em uma análise superficial, enquanto os conceitos, apesar de exigirem leitura e categorização mais rigorosas, tendem a traduzir a ideia do documento com maior precisão e confiabilidade. O quadro abaixo reúne os referidos conceitos para a categorização dos partidos de direita e esquerda.

QUADRO 7 – CONCEITOS CHAVE UTILIZADOS COMO CRITÉRIO DE ANÁLISE NOS POSICIONAMENTOS PARTIDÁRIOS

CRITÉRIOS	ESQUERDA	DIREITA
Remuneração docente	Qualificação, plano de carreira, concurso público.	Mérito, desempenho, disponibilidade de orçamento.
Políticas sociais	Direito e justiça social, valorização do servidor público, investimento na qualidade de vida.	Reprodução do trabalhador, assistencialismo, terceirização.
Políticas econômicas	Redistribuição, valorização do salário mínimo, Estado de bem-estar social.	Austeridade e dívida pública, Estado mínimo gerencial, privatização e parceria público privada.

FONTE: Adaptado de GOUVEIA (2018).

Os termos categorizados para a identificação do posicionamento ideológico de direita e esquerda dos partidos políticos acerca da valorização da remuneração docente foram trabalhados a partir do conteúdo dos documentos, utilizando como critério preliminar a confiabilidade destes e uma leitura crítica e a prudente. Cellard (2008) endossa que, para uma análise documental consistente, há necessidade da leitura do mesmo documento mais de uma vez.

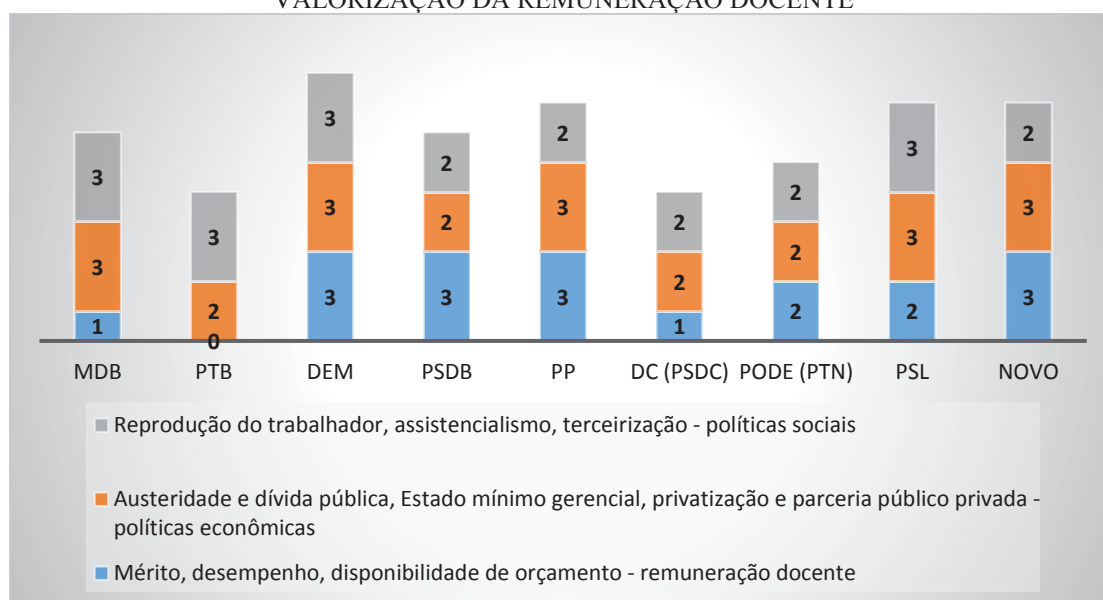
Contudo, o maior cuidado foi de não confundir o termo encontrado com o conceito

chave. Por exemplo, em alguns documentos de partidos de direita, apareceram termos como valorização do servidor público e qualificação, mas com conceituações de ação do Estado em torno de políticas sociais e econômicas que não dialogam com o espectro ideológico de esquerda, algo recorrente em outras situações na análise, que podem conduzir o pesquisador a um erro metodológico.

Além disso, um grupo intermediário de partidos foram alocados para a categoria “partidos de centro”. Para estes, não se buscou conceitos chave, tendo em vista que estes foram caracterizados por dois critérios: a) falta de clareza de posicionamento, seja pelo conteúdo incipiente dos documentos analisados ou pela falta de tomada de posição para um dos lados, e; b) incoerência e conflito nos posicionamentos, indicando um partido que, possivelmente, possa buscar o sucesso eleitoral nos dois lados da dicotomia ideológica.

Os gráficos abaixo identificam os partidos de direita e esquerda, utilizando como base a abordagem dos temas explorados pelos conceitos chave. Como critério de análise, optou-se por aliar o conteúdo ideológico dos partidos com a abordagem das temáticas, sendo que, em alguns partidos, seu posicionamento híbrido não permitiu sua polarização em um dos espectros políticos, sendo alocado aos partidos de centro. Os números de cada barra dos partidos indicam quantas palavras chave foram abordadas em relação ao tema proposto.

GRÁFICO 2 - IDENTIFICAÇÃO DOS PARTIDOS DE DIREITA NO POSICIONAMENTO ACERCA DA VALORIZAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOCENTE

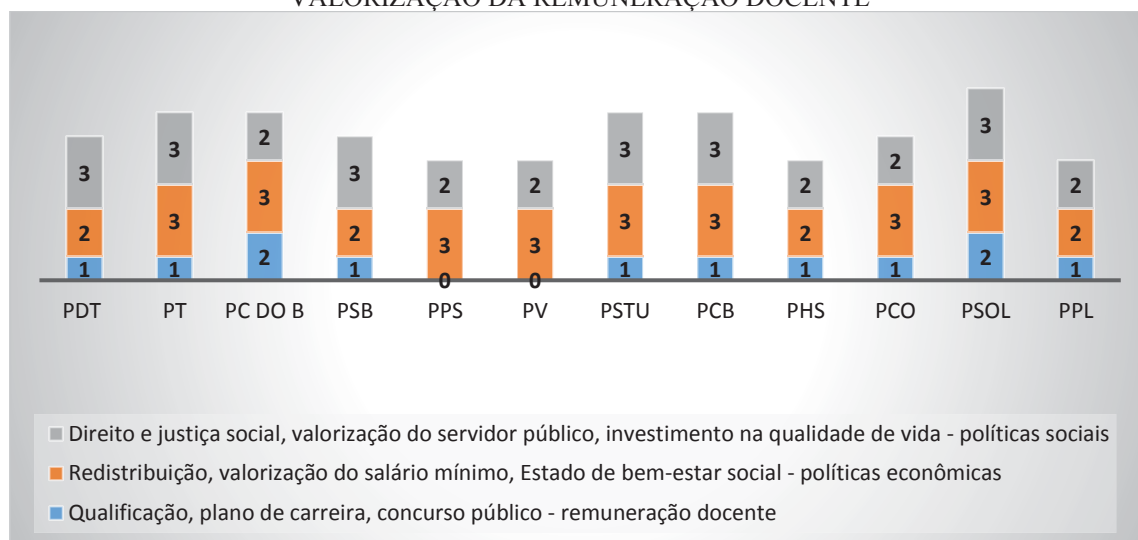


FONTE: O autor (2018).

Percebe-se que em todos partidos de direita há apontamentos das ações do ente federado no que se refere às políticas sociais e econômicas. Na parte econômica, destacam-se o livre

mercado, a liberdade na relação patrão x empregado e a austeridade fiscal, características imbricadas ao Estado mínimo. No aspecto social, destaca-se a política social como assistencialista e a perspectiva de reprodução e sobrevivência do trabalhador, em contraposição à melhoria de sua qualidade de vida. Especificamente sobre a remuneração docente, a disponibilidade orçamentária é abordada como pré-requisito para algum ganho real para a valorização dos servidores públicos, onde nem sempre o profissional do magistério é citado diretamente, mas inserido no grupo de servidores públicos. O gráfico a seguir mostra o mesmo panorama, mas, para os partidos de esquerda.

GRÁFICO 3 - IDENTIFICAÇÃO DOS PARTIDOS DE ESQUERDA NO POSICIONAMENTO ACERCA DA VALORIZAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOCENTE



FONTE: O autor (2018).

Aos partidos de esquerda, as questões relacionadas às políticas sociais como um direito, em um critério de justiça social, a valorização do salário mínimo, a redistribuição de recursos e a diminuição da desigualdade se destacam. No caso específico da remuneração docente, os partidos são homogêneos, ora abordando a qualificação, planos de carreira e/ou concurso público. Todavia, os apontamentos pela via das políticas sociais e econômicas evidenciam uma perspectiva intencional de valorização da remuneração do professor.

Uma questão importante nessa análise é de que, tanto nos partidos de esquerda quanto nos de direita, o tema da remuneração docente, mas, principalmente, as políticas sociais e econômicas, são quase sempre abordados. A diferença é a forma como ambas posições no espectro político os abordam.

Sintetizando essa categorização, o quadro abaixo resume as posições dos partidos, considerando os documentos analisados, as posições sobre a educação e a valorização da

remuneração docente e as nuances acerca da abordagem de suas políticas econômicas e sociais.

QUADRO 8 - CATEGORIZAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS DE ACORDO COM OS DOCUMENTOS OFICIAIS E EXTRAOFICIAIS ACERCA DA VALORIZAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOCENTE - 2018

PARTIDO	REMUNERAÇÃO DOCENTE	POLÍTICAS ECONÔMICAS	POLÍTICAS SOCIAIS	DOCUMENTOS ANALISADOS
PDT	Esquerda	Esquerda	Esquerda	Programa
MDB	Direita	Direita	Direita	Programa
PTB	Sem dados*	Direita	Direita	Senado Federal (2014)
PT	Esquerda	Esquerda	Esquerda	Programa, manifesto e carta
DEM	Direita	Direita	Direita	Programa
PC do B	Esquerda	Esquerda	Esquerda	Programa
PSB	Esquerda	Esquerda	Esquerda	Programa
PSDB	Direita	Direita	Direita	Estatuto e Senado Federal (2014)
PTC	Sem dados	Centro	Centro	Senado Federal (2014)
PSC	Sem dados	Sem dados	Centro	Senado Federal (2014)
PMN	Sem dados	Esquerda	Centro	Carta de mobilização
PRP	Sem dados	Centro	Centro	Senado Federal (2014)
PPS	Sem dados	Esquerda	Esquerda	Senado Federal (2014)
PV	Sem dados	Esquerda	Esquerda	Programa
AVANTE (PT do B)	Sem dados	Sem dados	Centro	Estatuto e programa.
PP	Direita	Direita	Direita	Estatuto
PSTU	Esquerda	Esquerda	Esquerda	Senado Federal (2014)
PCB	Esquerda	Esquerda	Esquerda	Programa
PRTB	Sem dados	Centro	Centro	Programa
PHS**	Esquerda	Esquerda	Esquerda	Programa e doutrina partidária
DC (PSDC)	Centro	Direita	Direita	Programa
PCO	Esquerda	Esquerda	Esquerda	Senado Federal (2014)
PODE (PTN)	Direita	Direita	Direita	Senado Federal (2014)
PSL	Direita	Direita	Direita	Programa
PRB	Centro	Centro	Centro	Programa
PSOL	Esquerda	Esquerda	Esquerda	Programa
PR	Centro	Centro	Centro	Programa
PSD	Sem dados	Centro	Sem dados	Senado Federal (2014)
PPL	Esquerda	Esquerda	Esquerda	Programa e manifesto

QUADRO 8 - CATEGORIZAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS DE ACORDO COM OS DOCUMENTOS OFICIAIS E EXTRAOFICIAIS ACERCA DA VALORIZAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOCENTE - 2018

(conclusão)

PATRI (PEN)	Sem dados	Centro	Centro	Programa
PROS	Sem dados	Centro	Sem dados	Senado Federal (2014)
SD	Centro	Sem dados	Centro	Programa
NOVO	Direita	Direita	Direita	Programa
REDE	Sem dados	Centro	Centro	Programa
PMB	Direita	Direita	Esquerda	Programa

FONTE: O autor (2018).

LEGENDA: * As colunas que apareceram sem dados indicam que, nos documentos consultados, não havia apontamentos suficientes para concluir a respeito. ** Apesar de se auto declarar de centro-direita.

As informações organizadas pela coleta e análise dos documentos do Senado Federal e, prioritariamente, dos disponíveis nos sites oficiais dos partidos acerca do seu programa, diretrizes, posicionamentos e/ou manifestos, são sintetizadas no quadro abaixo, situando os partidos pelo critério estabelecido em Gouveia (2008) na seção anterior.

QUADRO 9 - CATEGORIZAÇÃO DO POSICIONAMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS ACERCA DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E DA VALORIZAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFESSORES PÚBLICOS

ESQUERDA	CENTRO	DIREITA
PDT, PT, PSB, PCdoB, PPS, PV, PSTU, PCB, PHS, PCO, PSOL, PPL.	PTC, PSC, PMN, PRP, AVANTE, PRTB, PRB, PR, PSD, PATRI, PROS, SOLIDARIEDADE, PMB, REDE.	MDB, PTB, DEM, PSDB, PP, DC, PODE, PSL, NOVO.

FONTE: O autor (2018).

Os oito partidos com registros mais antigos no TSE têm posicionamentos políticos mais claros e fontes de informação que variam de programas, manifestos, cartas, resoluções internas, entre outros. Aos demais 27 partidos, há uma variação maior, com a recorrência, principalmente dos partidos com registro mais recente, de poucas informações e frequentemente inconclusivas acerca de um posicionamento.

Grifa-se, conforme constatação realizada anteriormente, que se trata de uma aproximação, pois, posicionar os partidos à esquerda, à direita ou ao centro não elimina as ressignificações das correntes teóricas no enfrentamento do problema educacional. Essas constatações dialogam com a ampliação do número de partidos e agendas, bem como o papel de representatividade dos partidos pequenos, elencando aspectos como

- a) drástica redução de conteúdo ideológico dos partidos; com a ampliação do leque eleitoral das legendas, o discurso dos líderes das organizações fica mais difuso e genérico na medida em que não se dirige a uma classe ou grupo específico; b)

fortalecimento das lideranças uma vez que estas são julgadas mais pelo grau de eficiência do que avaliadas internamente em relação às metas organizacionais por correligionários, ou seja, líderes ganham autonomia; c) queda do papel do militante, do membro individual, uma vez que este não é ponto central nas campanhas; d) redirecionamento de ênfase em largos setores sociais em detrimento da antiga classe *gardée*, sendo assim, há um afastamento do partido sobre clientelas antigas; e) assegurar acesso de uma ampla gama de grupos de interesse, ganhando, com isso, uma diversificação de financiamento eleitoral (EV, 2015, p. 23).

A esse cenário, soma-se a pouca vinculação social das organizações partidárias no Brasil, (REBELO, 2013; EV, 2015), apesar de haver divergências acerca do multipartidarismo, em que, por um lado, dificulta a governabilidade e não aumenta necessariamente a representatividade, mas, por outro, apresenta uma expressão mais evidente da democracia representativa.

Portanto, há falta de clareza nos documentos oficiais de alguns partidos no posicionamento acerca da valorização da remuneração docente como um investimento em melhoria da qualidade de vida dos trabalhadores. Aspectos como a busca da permanência do professor na profissão, a possibilidade de se aperfeiçoar profissionalmente e culturalmente, bem como a melhoria de suas condições de qualidade de vida praticamente não foram abordadas pelos documentos partidários, exigindo para a categorização uma análise dos seus apontamentos de política econômica e social, por meio dos quais, com exceção de alguns partidos de centro, foram encontradas definições mais evidentes.

Complementando o tema, busca-se na seção posterior a atualização desse panorama na composição partidária das gestões municipais brasileiras, construindo uma crítica acerca dos limites metodológicos da polarização ideológica dos partidos políticos proposta pela pesquisa.

4.1.3 Mapeamento da composição partidária das gestões municipais no Brasil

O objetivo dessa seção é atualizar o panorama de composição partidária das gestões municipais do Brasil, buscando uma leitura do multipartidarismo e seus resultados no jogo eleitoral, seu movimento em três eleições municipais consecutivas e a representatividade partidária. Para tanto, utilizou-se as informações contidas no repositório de dados eleitorais, disponível no site do TSE, em análise quantitativa dos dados das eleições de 2008, 2012 e 2016. Apesar da análise não considerar as administrações do período 2017 – 2020, o panorama eleitoral de 2016 foi incluído por considerar que ele pode apresentar tendências futuras e, posteriormente, ser uma informação importante na análise de dados.

Foram identificadas poucas ausências de casos nas eleições de Prefeitos, que não compuseram a análise descritiva, mas foram consideradas. Primeiramente, buscou-se observar o

quantitativo de cargos por partido nos municípios brasileiros. As tabelas abaixo apresentam esse cenário.

TABELA 4 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS PREFEITOS ELEITOS POR PARTIDO NO BRASIL - 2008 a 2016

PARTIDOS	2008	2012	2016
PSOL	0,00	0,04	0,04
PMB	0,00	0,00	0,05
PPL	0,00	0,18	0,09
REDE	0,00	0,00	0,09
DC	0,14	0,18	0,14
PC do B	0,80	0,90	0,15
PRTB	0,22	0,29	0,16
PT do B (AVANTE)	0,16	0,50	0,22
PATRI	0,00	0,00	0,24
PTC	0,27	0,36	0,29
PRP	0,31	0,41	0,32
PMN	0,77	0,75	0,52
PSL	0,27	0,43	0,52
PTN	0,27	0,23	0,52
PHS	0,23	0,29	0,68
PROS	0,00	0,00	0,90
SD	0,00	0,00	1,08
PSC	1,04	1,47	1,54
PV	1,39	1,87	1,78
PRB	0,97	1,44	1,83
PPS	2,50	2,21	2,16
PT	9,99	11,57	4,58
PTB	7,38	5,30	4,65
DEM	8,85	5,03	4,80
PR	7,02	4,85	5,32
PDT	6,33	5,51	5,98
PSB	5,58	7,94	7,26
PP	9,90	8,49	9,00
PSD	0,00	8,91	9,66
PSDB	14,18	12,57	14,17
MDB	21,50	18,28	18,70
SEM DADOS	0,00	0,00	1,28

FONTE: O autor (2018).

Em 2016, mais de 35% das prefeituras estão sob a gerência de três partidos, PSDB, MDB e DEM, o que dá a dimensão da representação destes no cenário nacional. Junto ao PP e ao PTB, estes cinco partidos de direita dominam mais de 50% das prefeituras. Ao mesmo tempo, destaca-se a perda das prefeituras da maioria dos partidos de esquerda, o que pode indicar uma influência da conjuntura política nacional de construção do ódio à esquerda no âmbito local. Sobre os demais partidos, 15 partidos somam pouco menos de 10% dos prefeitos brasileiros,

reforçando o domínio da direita. A tabela seguinte aborda o cenário para as Câmaras Municipais.

TABELA 5 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DAS ELEIÇÕES DE VEREADORES POR PARTIDO NO BRASIL - 2008 a 2016

PARTIDO	2008	2012	2016
MDB	16,56	13,88	13,06
PSDB	11,3	9,16	9,26
PP	10,07	8,6	8,2
DEM	9,3	5,72	5,02
PT	7,97	9,03	4,86
PTB	7,58	6,23	5,29
PR	6,91	5,56	5,21
PDT	6,83	6,38	6,51
PSB	5,79	6,19	6,28
PPS	4,05	3,25	2,89
PV	2,29	2,76	2,63
PSC	2,12	2,56	2,64
PRB	1,44	2,1	2,79
PC do B	1,2	1,7	0,03
PMN	1,11	1,06	0,91
PSL	0,94	1,32	1,52
PRP	0,87	1,01	1,06
PHS	0,66	0,95	1,51
PSDC	0,64	0,78	0,72
PTC	0,64	0,84	0,99
PT do B (AVANTE)	0,6	0,9	0,85
PTN	0,59	0,75	1,32
PRTB	0,5	0,73	0,67
PSOL	0,05	0,09	0,1
PCB	0,03	0,01	0,001
NOVO	0	0	0,01
PPL	0	0,31	0,19
REDE	0	0	0,31
PMB	0	0	0,37
PEN (PATRI)	0	0	0,9
PROS	0	0	1,7
SD	0	0	2,49
PSD	0	8,12	8,02

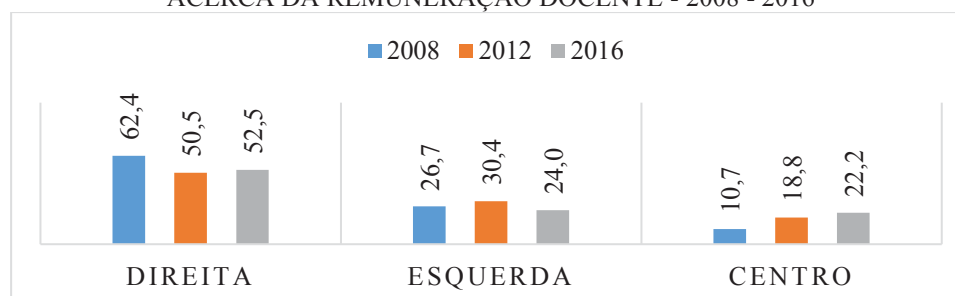
FONTE: O autor (2018).

Aliado ao cenário do Poder Executivo, o MDB e o PSDB mantêm a maior representatividade nas Câmaras Municipais, mas em uma distância menor aos demais partidos. Destacam-se a perda de representatividade de alguns partidos, como o PT, DEM e MDB, e o avanço de vários partidos de centro. Salienta-se a ausência de representatividade nas prefeituras e nas câmaras municipais de partidos como o PCO e o PSTU. Partidos com registro recente no TSE como o PATRI, o NOVO, o PMB, a REDE e o SD só passaram a terem representatividade a partir em 2016.

Particularizando os partidos políticos na categorização proposta na seção anterior, direita, esquerda ou centro no que tange à valorização da remuneração docente, o gráfico seguinte

apresenta um panorama de domínio dos partidos de direita em todas as eleições de prefeitos entre 2008 e 2016.

GRÁFICO 4 - PARTIDOS DOS PREFEITOS ELEITOS DE ACORDO COM SUA POSIÇÃO IDEOLÓGICA ACERCA DA REMUNERAÇÃO DOCENTE - 2008 - 2016



FONTE: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (2018).

O cenário evidencia uma queda acentuada da quantidade de prefeitos dos partidos de direita de 2008 a 2012 e a estabilidade em 2016. Por sua vez, o crescimento da esquerda de 2008 a 2012 veio acompanhado de uma queda em 2016, provável reflexo da crise política do Governo Federal e os efeitos dos movimentos conservadores desde 2013, problematizados em Avritzer (2016). Todavia, são os partidos de centro que passaram a ter maior crescimento. Por hipótese, o personalismo, aliado ao discurso do gestor incorruptível e apolítico pode ser uma forma persuasiva eficiente em momentos de instabilidade política e logrando sucesso eleitoral aos partidos que não tem um posicionamento bem definido. O quadro seguinte distribui os prefeitos por estados, buscando compreender esse domínio da direita e o crescimento do centro.

TABELA 6 - PREFEITOS ELEITOS POR ESTADO NO BRASIL - 2008 - 2016

ANO	2008	2008	2008	2012	2012	2012	2016	2016	2016
POSIÇÃO	E	C	D	E	C	D	E	C	D
AC	54,55%	4,55%	40,91%	40,91%	4,55%	54,55%	36,36%	18,18%	45,45%
AL	10,89%	17,82%	71,29%	16,67%	15,69%	67,65%	12,75%	18,00%	69,00%
AM	19,67%	22,95%	57,38%	19,35%	46,77%	33,87%	11,29%	37,70%	50,82%
AP	50,00%	0,00%	50,00%	50,00%	18,75%	31,25%	25,00%	40,00%	33,33%
BA	28,30%	15,11%	56,59%	44,60%	24,70%	30,70%	23,98%	30,10%	45,63%
CE	28,26%	15,76%	55,98%	48,91%	26,63%	24,46%	41,85%	26,37%	31,32%
ES	33,33%	8,97%	57,69%	52,56%	8,97%	38,46%	20,51%	27,03%	51,35%
GO	8,57%	15,92%	75,51%	16,80%	15,98%	67,21%	11,89%	21,31%	66,80%
MA	48,85%	13,82%	37,33%	30,10%	29,61%	40,29%	49,51%	15,35%	37,21%
MG	26,26%	13,60%	60,14%	28,72%	17,58%	53,69%	23,33%	22,85%	53,71%
MS	29,49%	10,26%	60,26%	31,65%	15,19%	53,16%	8,86%	16,67%	74,36%
MT	24,29%	23,57%	52,14%	24,82%	39,01%	36,17%	18,44%	33,57%	47,86%
PA	32,17%	15,38%	52,45%	27,78%	21,53%	50,69%	11,11%	21,68%	67,13%
PB	12,56%	9,87%	77,58%	20,63%	21,08%	58,30%	28,25%	21,97%	49,78%
PE	38,04%	17,93%	44,02%	44,75%	22,65%	32,60%	44,20%	24,58%	30,73%

TABELA 6 - PREFEITOS ELEITOS POR ESTADO NO BRASIL - 2008 - 2016

(conclusão)									
PI	34,38%	4,46%	61,16%	41,96%	13,84%	44,20%	38,39%	20,27%	40,99%
PR	26,88%	8,04%	65,08%	31,16%	18,59%	50,25%	23,37%	24,56%	51,90%
RJ	19,78%	12,09%	68,13%	32,61%	27,17%	40,22%	26,09%	16,67%	54,76%
RN	34,73%	13,77%	51,50%	19,16%	28,74%	52,10%	10,18%	43,71%	46,11%
RO	25,00%	13,46%	61,54%	23,08%	11,54%	65,38%	30,77%	5,88%	62,75%
RR	26,67%	13,33%	60,00%	13,33%	26,67%	60,00%	6,67%	53,33%	40,00%
RS	28,83%	0,00%	71,17%	34,00%	0,80%	65,19%	29,38%	1,63%	68,64%
SC	12,75%	15,65%	71,59%	20,73%	12,36%	66,91%	19,64%	22,76%	59,94%
SE	36,67%	34,44%	28,89%	42,37%	25,42%	32,20%	52,54%	33,71%	31,46%
SP	25,51%	10,85%	63,64%	26,11%	18,54%	55,35%	10,56%	21,43%	65,68%
TO	14,55%	29,70%	55,76%	23,73%	23,73%	52,54%	41,53%	36,88%	32,50%

FONTE: O autor (2018).

LEGENDA: D – Direita. E – Esquerda. C – Centro.

Analisando regionalmente, agrupando municípios por estado, a direita diminuiu sua quantidade de prefeitos eleitos, com exceção de um aumento discreto no Acre e em Sergipe e a manutenção em Rondônia. Na esquerda, há um aumento em Alagoas, Goiás, Paraíba, Ceará, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rondônia, Rio Grande do Sul e Tocantins. No que tange aos partidos de centro, com a exceção dos municípios de Rondônia, todos os demais estados tiveram crescimento nas eleições para prefeitos.

No movimento de predominância dos partidos políticos na série histórica, 14 estados mantiveram a predominância dos partidos de direita e apenas 1 de esquerda. Há outros movimentos, como a variação de crescimento para a predominância da esquerda, no caso de Tocantins, Espírito Santo, Ceará, Maranhão, Pernambuco e Roraima, e de transição para a direita, como o caso do Acre e o Amazonas. Apenas no caso do Amapá notou-se um predomínio dos partidos de centro ao final da série histórica analisada. Buscando relacionar o domínio dos partidos nas prefeituras e nas Câmaras Municipais, o quadro seguinte atualiza essa relação para o ano de 2016.

QUADRO 10 - ELEIÇÕES MUNICIPAIS PARA PREFEITO E VEREADOR CATEGORIZADAS PELO POSICIONAMENTO DO PARTIDO POLÍTICO ACERCA DA VALORIZAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOCENTE AGRUPADOS POR ESTADO - 2016

POSIÇÃO	ESQUERDA	CENTRO	DIREITA
VEREADOR	Acre e Ceará.	Amazonas, Amapá, Maranhão, Pernambuco, Roraima, Sergipe e Tocantins	Alagoas, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo.

QUADRO 10 - ELEIÇÕES MUNICIPAIS PARA PREFEITO E VEREADOR CATEGORIZADAS PELO POSICIONAMENTO DO PARTIDO POLÍTICO ACERCA DA VALORIZAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOCENTE AGRUPADOS POR ESTADO - 2016

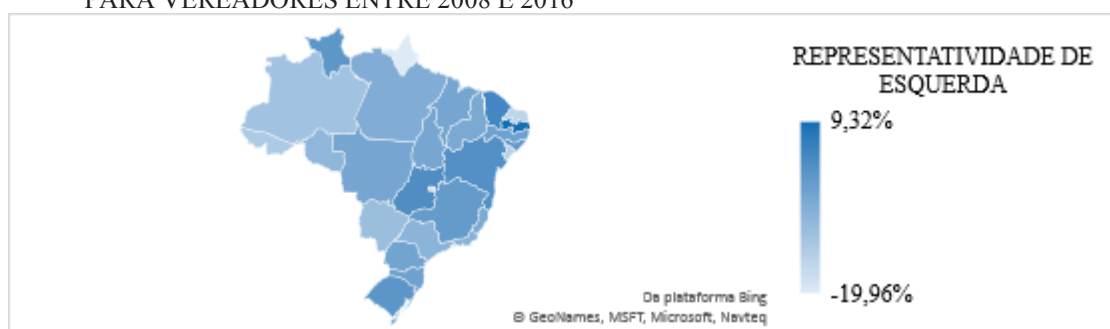
(conclusão)

PREFEITO	Ceará, Maranhão, Pernambuco.	Amapá, Roraima, Sergipe, Tocantins.	Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo.
----------	------------------------------------	--	--

FONTE: O autor (2018).

Utilizando como critério a maioria de composição em cada Câmara municipal agrupada por estado, o quadro evidencia o domínio dos partidos de direita na representação política, com alguns estados da Região Norte e Nordeste com maior representatividade de esquerda ou centro. Todavia, o cenário é de queda da direita, particularmente nas Câmaras Municipais. Os mapas abaixo organizam por estados os municípios e sua variação de representatividade entre 2008 e 2016.

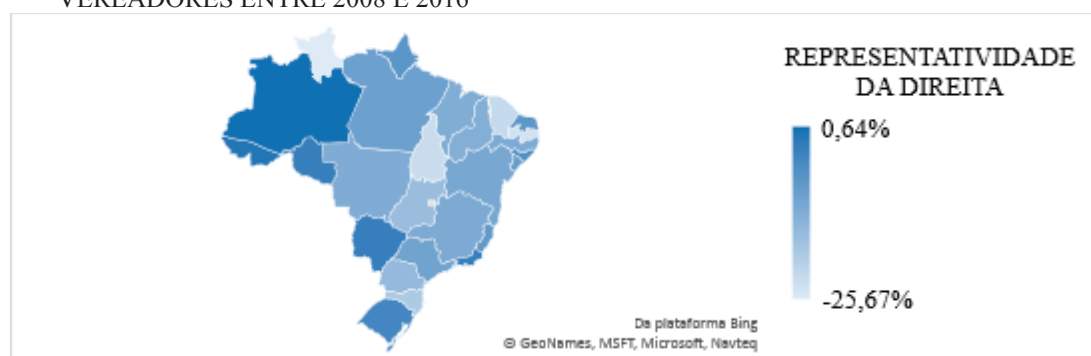
MAPA 1 - MOVIMENTO DE REPRESENTATIVIDADE PARTIDÁRIA DE ESQUERDA NAS ELEIÇÕES PARA VEREADORES ENTRE 2008 E 2016



FONTE: O autor (2018).

Os tons de azul mais claros indicam os estados onde houve maior queda, que varia muito de cada região. São Paulo, Mato Grosso do Sul, Amazonas, Acre, Amapá, Rio Grande do Norte e Sergipe se destacam. O mapa a seguir traz o mesmo panorama para os partidos de direita.

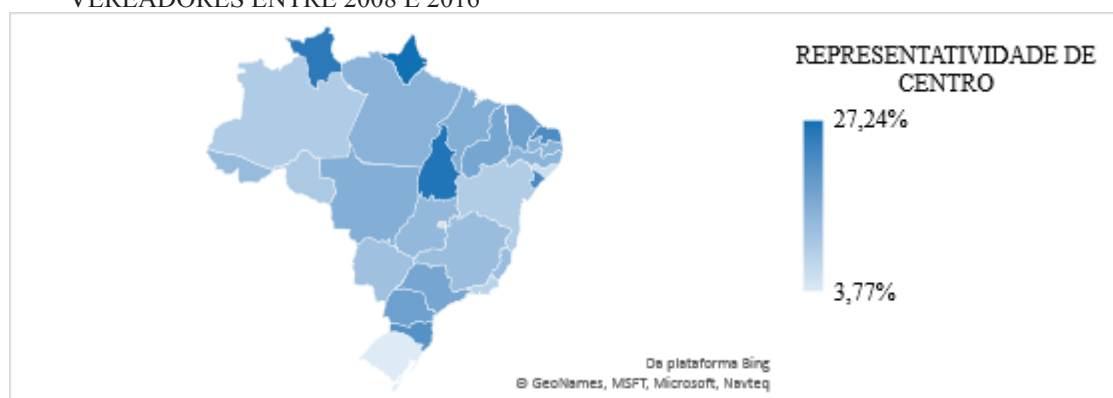
MAPA 2 - MOVIMENTO DE REPRESENTATIVIDADE PARTIDÁRIA DE DIREITA NAS ELEIÇÕES PARA VEREADORES ENTRE 2008 E 2016



FONTE: O autor (2018).

Em poucos estados houve algum aumento da representatividade dos partidos de direita nas Câmaras Municipais, e, nos que houve, foi um crescimento sutil. O cenário é de queda em todo Brasil, particularmente em estados tradicionalmente conservadores, como Paraná, Santa Catarina, e outros como Tocantins e Ceará. O mapa seguinte aborda esse cenário para os partidos de centro.

MAPA 3 - MOVIMENTO DE REPRESENTATIVIDADE PARTIDÁRIA DE CENTRO NAS ELEIÇÕES PARA VEREADORES ENTRE 2008 E 2016



FONTE: O autor (2018).

Em todos os estados há crescimento de representatividade dos partidos de centro. Em estados como Santa Catarina, Tocantins, Sergipe e Rio Grande do Norte, apresentaram crescimento vertiginoso, particularmente com a presença do PSD, um partido com registro novo no TSE, somente em 2011, mas com sujeitos com carreira política sólida nas localidades. No momento em que se escreve esta tese⁹, a política brasileira passa por uma crise institucional, com forte ameaça à democracia e a busca de um sujeito que “salve a pátria”. Sobre isso, Galvão analisa a crise de representatividade brasileira, entendendo que um dos motivos legitimadores para este fenômeno é “a apatia dos eleitores, a desconfiança nos agentes políticos e o sentimento de incapacidade de afetar as decisões políticas” (2016, p. 35). Esse é um elemento importante para se pensar o crescimento dos partidos de centro, aliado a critérios subjetivos que Galvão (2016) denomina de escolha não racional, com pouca base ideológica e muito personalismo, o que diminui o peso do projeto político e aumenta a força do marketing, da propaganda e da boa

⁹ São vários elementos que compõem esse cenário de crise, entre eles a tomada de posição política do Poder Judiciário, em que os fatos induzem a se pensar que os posicionamentos buscam o sucesso eleitoral no âmbito nacional de um grupo político derrotado nos últimos quatro certames eleitorais e vitorioso nas eleições de 2018 em meio a uma série de denúncias relacionadas à notícias falsas, tomadas de posição contra professores, direitos humanos conchavos entre operações da Política Federal e a classe política para a prisão de um provável favorito ao pleito através da fabricação de provas. Data: 12/08/2019.

imagem.

Sobre a fragmentação partidária, Rebelo (2013) enfatiza que a quantidade de partidos no Brasil pode ser uma forma de buscar arregimentar maior pluralidade de interesses, o que é cada vez mais difícil, reduzindo a capacidade de representação de certos grupos. Um exemplo é a quantidade de partidos de centro que não se posicionaram enfaticamente sobre a educação e a política econômica de valorização da remuneração docente no trabalho analítico da seção 4.1.2, que tenderam a enfatizar mais a ideia de serem bons governantes e administradores, e menos na sua ideologia e proposta de governo.

Os governos locais são dominados por partidos de direita, mas, com uma tendência de queda nas eleições analisadas, particularmente entre 2012 e 2016. Apesar da queda, o cenário de domínio de grupos partidários, especificamente de direita, dialoga com a afirmativa de Azevedo. Segundo a autora, “não obstante, como demonstram inúmeras análises, os princípios do patrimonialismo e do clientelismo que davam sustentação ao Estado oligárquico continuaram presentes, mesclando-se ao princípio do mérito estruturador do estilo burocrático de gestão” (AZEVEDO, 2002, p. 56). Com isso, na administração pública há exemplos de utilização da máquina pública para o atendimento de favores pessoais e, por consequência, perpetuação de grupos historicamente detentores do poder, particularmente no plano local.

Algumas observações a respeito dos limites de categorização proposto pela pesquisa são necessários. Para Monteiro (2006) apesar da disputa pelo poder ser o impulsionador dos primeiros agrupamentos “pré partidários”, o autor trata de problemas no sistema democrático na organização de partidos políticos, o qual chama de degeneração partidária. Para o autor, a questão da oligarquia dentro dos próprios partidos, na qual impossibilita, costumeiramente, a elegibilidade de qualquer cidadão, polarizando nas indicações internas determinados sujeitos já consolidados na política, aliada ao monopólio partidário nas candidaturas e à liberdade no financiamento de campanha, que permite, dentre outras ações, a compra de tempos de televisão e rádio de partidos menores, bem como a barganha futura de cargos públicos, são elementos que podem tornar a instituição partidária um negócio lucrativo.

Nessa perspectiva, Ev (2015) argumenta que, no caso de partidos pequenos, o tempo de televisão e rádio, garantia de fundo partidário, mesmo sem ter grande representação eleita, pode ser usado como barganha política e, frequentemente, como divulgação de suas ideias e ganho de cargos.

Um ponto limítrofe na proposição da pesquisa em utilizar o posicionamento ideológico dos partidos políticos é a diversidade de proposições dos partidos, que apresenta uma perspectiva inicial de que deveriam existir “estratégias ideológicas para o convencimento dos seus eleitores,

através de programas bem definidos” (GALVÃO, 2016, p. 33), algo que, na análise de alguns dos documentos consultados, não se tinham clareza de conteúdo.

Outro limite pela metodologia proposta para a pesquisa é a questão partidária no âmbito estadual e municipal. No caso brasileiro, a fragmentação partidária e as demandas locais podem influenciar em tomadas de posição dos dirigentes locais de determinado partido político em relação aos manifestos nacionais. Krause e Paiva (2002, p. 128) abordam que

nas instancias nacional e regional, é possível constatar uma tendência já tradicionalmente observada na política brasileira: a convivência simultânea de dois sistemas partidários diferenciados – um sistema partidário nacional e subsistemas regionais, que às vezes apresentam dinâmicas de mudança partidárias comuns e, outras vezes, não coincidentes (KRAUSE; PAIVA, 2002, P. 128)

Ou seja, é possível que haja acordos e coalizões diferentes no plano nacional e nos planos locais, bem como demandas diferenciadas. Parte-se do princípio que “o federalismo conduz necessariamente à descentralização do sistema partidário” (BRAGA, 2009, p. 76). Nesse viés, alguns estudos discutidos no trabalho de Braga (2009) se voltam para a descentralização ou centralização ideológica dos partidos políticos na federação brasileira.

Ao propor em seu trabalho o debate sobre pesquisas que lidaram com o sistema partidário e a nacionalização x regionalização, Braga (2009) trouxe trabalhos importantes como Maria D’Alva Gil Kinzo (2004) e Simone Bohn (2006). No caso dessas autoras, o debate é permeado na questão da fragmentação partidária e do quanto as bancadas de mesmos partidos podem ter comportamentos diferentes, a depender da sua regionalidade. Todavia, Kinzo (2004) observa uma tendência de nacionalização, mesmo que, em sua visão, modesta.

Em contraponto, os estudos de Celso Roma e Maria do Socorro Braga (2002) diferem do diagnóstico anterior, pois compreendem que há uma certa lógica partidária e ideológica no interior do país. Tais autores também mencionam que o aumento do sucesso eleitoral também se deve à organização local e representação em escala nacional, citando os casos do PSDB e do PT como partidos que polarizaram a disputa política no plano nacional. Para os autores, os partidos agem cada vez mais de forma coordenada no plano nacional, apesar das especificidades regionais. Tais afirmações são endossadas por Rachel Meneguello (1998), que se apoia em uma linha de evidências que apontam para o fortalecimento de definições de identidades políticas mais sólidas e estáveis.

Nesse diálogo, a interpretação de Braga (2009, p. 91) é que

os partidos e os sistemas partidários estão se consolidando, progressivamente, no plano

nacional, sem deixarem de ser canais para a ressonância de demandas regionais, tendo em vista a existência de uma dinâmica político partidária nos estados, decorrente do princípio federativo.

Na conclusão, Braga (2009, p. 134 – 135) salienta que “levando em conta a previsão constitucional e a efetiva implementação de um Estado federal no Brasil, aliada à consagração do princípio da liberdade partidária, chega-se à conclusão que é inevitável um certo grau de regionalização dos partidos políticos e do sistema partidário” O autor entende que “embora os partidos e o sistema partidário estejam se consolidando em nível nacional, suas estruturas estaduais mantêm um acentuado grau de autonomia, decorrente do federalismo, capaz de absorver as demandas regionais específicas e leva-las para a agenda política nacional”. Ou seja, mesmo que os partidos tenham posicionamentos nacionais, estes podem ter interpretações diferenciadas no âmbito estadual e municipal, constatação que impõe relativos limites à proposta da pesquisa, mas não elimina a importância da variável.

Tais elementos supracitados não eliminam a utilização dos partidos políticos como uma variável, mas auxiliam a relativizar e contextualizar seu uso, compreendendo que, na tomada de decisão de polarizar os partidos políticos em espectros ideológicos, existem limites analíticos que são assumidos em um estudo dessa natureza.

Em complemento à discussão desse capítulo, a seção seguinte problematiza a alocação de recursos em um espaço de disputa pelo fundo público, sintetizando os aspectos trabalhados nesse capítulo.

4.2 A DECISÃO POLÍTICA NA ALOCAÇÃO DO FUNDO PÚBLICO

A política de valorização da remuneração docente necessita de alocação do fundo público para ser efetivada. Portanto, em um cenário de disputa pelo fundo público em que o município tem uma condição de estatalidade, toma-se o mesmo como uma arena de disputa (POULANTZAS, 2015), em que o referido fundo é um objeto de valor tensionado por um conjunto do campo de lutas, condensação, lugar de encontro de forças, em uma ossatura material própria que não pode de maneira alguma ser reduzida à simples dominação política. Poulantzas (2015) discute o Estado, mas, assume-se nessa pesquisa a analogia de seus conceitos à dinâmica do município, por considerar que, por ser uma dimensão do Estado brasileiro, a autonomia federativa dos municípios na política de valorização da remuneração docente é legitimada pelos preceitos constitucionais e a legislação educacional vigente. Entretanto, a distribuição do poder e competências educacionais não são garantia de que as definições legais *a priori* culminem na efetividade de uma política educacional nacional.

No caso do magistério, é uma profissão que envolve um número significativo de

profissionais. De acordo com os microdados do Censo Escolar do Inep de 2016, eram mais de 1,1 milhão vinculados ao ente federado municipal. Nessa massa de trabalhadores do serviço público municipal, “o limite da remuneração dos professores é estabelecido essencialmente pela dimensão da receita tributária arrecadada pelo Estado e pela disputa entre os diferentes segmentos que a demandam” (FRANÇA, 2015, p. 63). Portanto, o potencial financeiro é importante, mas a disputa política também acirra a valorização dessa demanda pelo Poder Público.

Para o atendimento de uma demanda como esta, a alocação de recursos é fundamental. No debate com David Easton, cientista político da década de 1950, Poggi (1981) discorre que, na tarefa de governar, a alocação de recursos é um processo a ser institucionalizado em grande medida, com três modos de estruturação: a) por costume, onde valores são legitimadas a posições específicas; b) a troca, em que objetos valiosos são cedidos nas partes envolvidas, e; c) ordem, em que os valores de objetos são alocados por indicação ou ordenação de alguém ou um grupo. Ainda que a troca e o costume possam ser elementos estruturantes dessa alocação, a análise de uma execução orçamentária longitudinal no contexto proposto pela pesquisa permite melhor caracterização da ordenação de valores. Nesse viés, a valorização da remuneração docente necessita estar privilegiada nessa ordem do Poder Público, em um processo que se dá a partir de uma série de fatores políticos e sociais de um determinado contexto.

O processo político interno no Estado e, por analogia assumida nessa pesquisa, no município, é uma característica importante nessa alocação. Poggi (1981) elenca quatro características pertinentes ao tema: a pluralidade de focos, metas irrestritas, controvérsia e a centralidade nas instituições representativas. A primeira se caracteriza pelos diversos pontos de pauta no processo decisório de movimentação de recursos, que, apesar de nem sempre serem provenientes dos mesmos interesses de grupos sociais e políticos, e até mesmo conflitantes entre os Poderes, carecem de atenção por parte do Poder Público. Por metas irrestritas, Ferraz (2011, p. 9) analisa Poggi (1981), discorrendo que “o exercício do poder se orienta para alvos cada vez mais abstratos, como o bem-estar geral de um povo ou a felicidade do indivíduo”. Nesse sentido, metas e objetivos precisam de revisão frequente, visando o respeito às regras acordadas e o equilíbrio entre as demandas das classes e movimentos sociais. A controvérsia é característica de um Estado democrático, onde o dissenso gerado na sociedade e nas ações do município são constantes na disputa política.

Entretanto, é na centralidade nas instituições representativas que a política pode ganhar contornos de disputa mais sólidos na defesa de interesses, seja em organizações dos diversos segmentos sociais ou na democracia política, que Przeworski (1989) enfatiza como um lugar de reivindicação de direitos, intervenção na alocação dos recursos e organização da redistribuição

do fundo público. Ou seja, a escolha dos representantes possibilita mudanças no processo de decisão política da alocação dos recursos.

Nessa especificidade da discussão ocorrer em âmbito municipal, as práticas clientelistas e patrimonialistas que permeiam a gestão do público, e que não são exclusividade do ocupante de um cargo público, podem ser um entrave ou uma moeda de troca em concessões à categoria na valorização da remuneração docente. Nesse entendimento, a autonomia federativa na alocação do recurso precisa superar esse tipo de relação, pois

a autonomia política local pode ser entendida de diversas formas. Sob o ponto de vista tributário, apesar da literatura sobre descentralização fiscal apresentar reservas quanto ao rigor da mensuração do grau de descentralização e centralização dos recursos públicos, alguns fatores podem ser observados nos governos locais que indicam ou não a sua autonomia. Esses fatores seriam, por exemplo, a liberdade para a alocação e para a administração dos recursos próprios. Sob o ponto de vista político-jurídico, a autonomia pode ser entendida como a capacidade que têm ou não os governos locais para legislar sobre assuntos de sua jurisdição. O confronto dessas características com o caso brasileiro, feito através de estudos empíricos, mostra que apesar dos municípios brasileiros possuírem hoje um alto grau de autonomia tributária e político-jurídica, muitos ainda carecem de autonomia política propriamente dita. Essa autonomia é conceituada como a capacidade dos governos municipais de definirem e implementarem uma agenda política e de políticas públicas própria, mesmo que minimamente. Essa capacidade é que distinguiria partidos e grupos políticos divergentes no espaço local (SOUZA, 1996, p. 7)

Ou seja, grupos políticos podem ter relações de poder local e autonomia política diferenciadas, bem como diferentes capacidades de definir e implementar políticas públicas, fatores que influenciam na decisão da alocação dos recursos. Em estudos como Azevedo e Santos (2012), Azevedo (2002), Souza (2005) e Vieira (2011), o poder local assume dimensões que o coronelismo e o personalismo ainda são bastante presentes. Entretanto, “é oportuno sublinhar que tais ideias remetem à noção de hierarquias institucionais, ou seja, o poder diz respeito ao lugar onde se está e onde são tomadas decisões” (VIEIRA, 2011, p 127). Com isso, ainda que pese essas relações locais, são nelas que a política educacional é efetivada e, nos limites desse trabalho, é a partir de sua ação de alocação dos recursos que ela é analisada.

Apesar da tomada de decisão ser no âmbito municipal, no caso da educação, ela não é isolada de uma política nacional, particularmente por esta competência ser concorrente, mas, com primazia da legislação nacional sobre a local. Nesse contexto, a tomada de posição do Governo Federal no período proposto pela pesquisa, 2008 – 2016, pode ter sido um fator indutor nas ações dos municípios no que tange à valorização da remuneração docente, particularmente a partir da sanção de leis como a n. 11.738/2008, n. 11.494/2007, n. 13.005/2014, a Resolução n. 2/2009 – CNE/CEB, dentre outras.

Dentro de um cenário de influência política onde “não se toma decisão sozinho” (MULLER; SUREL, 2002, p. 110), a priorização do Poder Público por melhores remunerações dos profissionais do magistério municipal é um processo decisório de natureza política. A forma como um problema se apresenta na agenda política e a ordenação de prioridades do ente, aliadas às alianças políticas com vistas à manutenção do poder, correlacionado às tensões de segmentos sociais, influenciam a execução orçamentária da política pública. Sintetizando a discussão, os indícios e evidências elencados nesse capítulo são resumidos no quadro abaixo.

QUADRO 11 - SÍNTESE DO CAPÍTULO 4

TÓPICOS	OBSERVAÇÕES
As regras do jogo eleitoral	As regras do jogo eleitoral implicam que o sucesso nesse processo depende, em certa medida, de alianças para maior tempo de mídia, financiamento de campanha, governabilidade após a eleição e, consequentemente, manutenção e ampliação do poder. A ampliação do discurso eleitoral parece possibilitar mais alianças e maior autonomia na decisão da alocação do recurso e, consequentemente, execução do programa de governo.
Posicionamentos políticos partidários	A pluralidade partidária permite aproximações das instituições partidárias no espectro político direita/esquerda/centro. Todavia, nos documentos consultados não há posicionamentos claros sobre a valorização do professor público, mas caminhos de política econômica e social que aproximam ou não da mesma.
Limites da variável	Apesar de o estudo conseguir apresentar uma categorização dos partidos políticos acerca do posicionamento frente à valorização da remuneração docente, questões relacionadas ao potencial de um partido ser utilizado como moeda lucrativa, as demandas locais e a posição dos diretórios estaduais e municipais, bem como a ausência de estudos de coalizões, coligações partidárias e atuação dos sindicatos limitam o potencial da variável em um estudo quantitativo.
Composição político partidária dos municípios	A composição das Câmaras Municipais costuma de partidos de direita. Entretanto, há tendência de perda de sua representatividade em prol dos partidos de centro. No plano municipal, o prejuízo político dos partidos de esquerda nas eleições municipais foi significativo apenas ao PT.
O contexto da tomada de decisão na alocação do recurso	Trata-se de um cenário complexo, onde a tomada de decisão envolve aspectos da <i>polity</i> , como a estrutura política e sua receita corrente, da <i>politic</i> , como os partidos que ocupam o poder e as alianças que lhe permitem sucesso eleitoral e governabilidade, e as <i>policies</i> , que articulam essas duas dimensões em um processo político interno na implementação da política educacional de valorização da remuneração docente e alocação de recurso para tal.
Decisões políticas na disputa pelo fundo público	As decisões não são neutras. A política tende a influenciar no processo decisório de alocação do recurso. Portanto, considerar a valorização da remuneração docente municipal no contexto de disputa pelo fundo público é compreender que, mesmo que com os limites orçamentários, a decisão é de natureza política.

FONTE: O autor (2018).

Portanto, no contexto de disputa pelo fundo público em que a decisão de alocação do recurso é de natureza política, onde os partidos políticos têm um papel central na ocupação dos espaços de decisão e que seus posicionamentos *a priori* podem ser influentes na priorização do município na valorização da remuneração docente que o capítulo seguinte busca compreender esse movimento na execução orçamentária.

5. O INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO E REMUNERAÇÃO DOCENTE NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Os capítulos anteriores auxiliaram na caracterização da remuneração docente como uma política pública dependente da alocação de recursos para sua valorização. Nessa alocação, a pasta educacional se insere em um contexto de disputa pelo fundo público, em que a decisão de valorizar (ou não) a remuneração dos profissionais do magistério é, sobretudo, política.

A partir desse contexto, compreende-se a importância de fazer uma leitura dessa disputa, considerando o movimento percentual de investimento em educação e a particularidade da remuneração docente na execução orçamentária municipal. Portanto, para este capítulo, a descrição analítica tem como objetivo fazer uma leitura das despesas orçamentárias municipais, situando o lugar da educação e remuneração docente na movimentação do fundo público durante a série histórica 2008 – 2010 – 2012 – 2014 – 2016.

Entretanto, pelo volume de informações, a abordagem quantitativa da pesquisa e a necessidade de compreender a seleção de casos e a metodologia de análise, a seção inicial visa apresentar as opções de organização das bases de dados no que tange às receitas e despesas municipais.

5.1 ORGANIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES

Neste trabalho, o movimento de disputa política pelo fundo público é compreendido como um trabalho de interpretação das prioridades do Poder Público através da leitura longitudinal de suas ações na execução orçamentária. Por isso, a descrição dessa seção tem por objetivo especificar as opções de organização da base de dados e a operacionalização de análise.

Para analisar as receitas e despesas orçamentárias, optou-se por dados secundários, produzidos pelo Siconfi – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. A opção pelo Siconfi se deu na medida que ele é um instrumento de coleta das informações de execução orçamentária dos municípios brasileiros e, sendo assim, possibilita a leitura de despesas por função na análise longitudinal proposta em intervalos bienais, 2008, 2010, 2012, 2014 e 2016.

Todavia, se fez necessário um estudo prévio sobre a característica do lançamento de informações. Nesse sentido, a seção seguinte tem por objetivo fazer uma descrição das fontes de informação, justificando as escolhas de organização dos dados e dialogando com as classificações de receita e despesa orçamentária.

5.1.1 Receitas Orçamentárias

Em conjunto com a Portaria Conjunta STN/SOF nº 02, de 22 de dezembro de 2016 e a Portaria STN nº 840, de 21 de dezembro de 2016, foi elaborado um Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público pelo Ministério da Fazenda e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Aliado à lei n. 4.320/1964, essa seção tem por objetivo utilizar essas referências para compreender a complexidade da arrecadação pública e justificar as opções adotadas no trabalho.

As receitas orçamentárias “são disponibilidades de recursos financeiros que ingressam durante o exercício e que aumentam o saldo financeiro da instituição” (BRASIL, 2016, p. 36). Sendo assim, são tais receitas que viabilizam a execução da política pública, inclusive educacional, com vistas ao atendimento das demandas da sociedade. Excluem-se da caracterização das receitas as operações de crédito por antecipação de receita, emissões de papel moeda e outras entradas compensatórias nos ativos e passivos financeiros, tidas como receitas extraorçamentárias.

A principal lei reguladora de receitas orçamentárias no Brasil, n. 4.320/1964, compreende duas categorias econômicas: receitas correntes e de capital. A primeira é definida como receitas orçamentárias correntes que “são arrecadadas dentro do exercício financeiro, aumentam as disponibilidades financeiras do Estado e constituem instrumento para financiar os objetivos definidos nos programas e ações orçamentários” (BRASIL, 2016, p. 38), caracterizada pelo somatório das receitas tributária, de contribuições, patrimonial, industrial, agropecuária, de serviços e outras, além das que são provenientes de recursos recebidos de outras pessoas de direito público e privado, particularmente quando estas também atendem a despesas classificadas como “despesas correntes”.

As receitas de capital, “de forma diversa das receitas correntes, as receitas de capital em geral não provocam efeito sobre o patrimônio líquido” (BRASIL, 2016, p. 38). Trata-se de receita proveniente da arrecadação de recursos oriundos de dívidas, conversões em espécies de bens e direitos, de superávits de orçamento corrente ou recursos recebidos para atendimento de despesas de capital.

Todavia, ressalta-se que ainda existem as receitas intraorçamentárias, tanto correntes como de capital. Essas operações são definidas como “são aquelas realizadas entre órgãos e demais entidades da Administração Pública integrantes do orçamento fiscal e do orçamento da seguridade social do mesmo ente federativo” (BRASIL, 2016, p. 38). Nesse sentido, elas não representam novas receitas públicas, mas apenas movimentação financeira entre seus órgãos.

A classificação da receita orçamentária, de uso obrigatório dos entes federados, é

organizada segundo critérios de: a) natureza; b) fonte/destinação de recursos, e; c) indicador de resultados primários. Interessa para esta pesquisa a classificação com base na natureza, que é definida por uma sequência de 8 dígitos na qual convencionou-se denominar Código de Natureza da Receita. O quadro abaixo apresenta o significado de cada número.

QUADRO 12 - DESCRIÇÃO DO CÓDIGO DE NATUREZA DA RECEITA

C	O	E	DDDD	T
Categoria Econômica – 1 dígito	Origem – 1 dígito	Espécie – 1 dígito	Desdobramentos para identificação da peculiaridade da receita – 4 dígitos	Tipo – 1 dígito

FONTE: Adaptado de BRASIL (2016).

A depender do detalhamento do lançamento da informação, alguns municípios poderão ter mais de 100 descrições diferentes de suas fontes de receita e que, na série histórica analisada, foram, principalmente a partir de 2014, disponibilizadas com maior especificidade. Portanto, para este trabalho, a opção de organização de dados reduziu as considerações de fonte para a categoria econômica, as origens de receita e espécie que caracterizem a diferenciação dos municípios analisados. Entretanto, essas opções tiveram como objetivo a organização das informações, e não necessariamente o emprego de todas nas análises. O quadro abaixo reúne essas opções.

QUADRO 13 - OPÇÕES DE CATEGORIA ECONÔMICA, ORIGEM E ESPÉCIE DE RECEITAS ANALISADAS

Código de Natureza da Receita	Categoria Econômica	Origem da receita e espécie
1.0.0.0.00.00.00	Receitas Correntes	-
1.1.0.0.00.00.00	Receitas Correntes	Receita tributária
1.1.1.0.00.00.00	Receitas Correntes	Receita tributária – impostos
1.1.2.0.00.00.00	Receitas Correntes	Receita tributária – taxas
1.1.3.0.00.00.00	Receitas Correntes	Receita tributária – contribuição de melhoria
1.2.0.0.00.00.00	Receitas Correntes	Receita de Contribuições
1.7.0.0.00.00.00	Receitas Correntes	Transferências correntes
2.0.0.0.00.00.00	Receitas de Capital	-
-	Total de receitas	Receitas correntes + receitas de capital

FONTE: O autor (2019).

As receitas de impostos e transferências correntes são importantes no que tange às despesas educacionais, particularmente pelos dispositivos constitucionais de vinculação de receitas, que envolvem os impostos e as transferências correntes, este último que inclui o Fundeb, salário educação e programas do FNDE. Também se optou por trabalhar com receitas realizadas,

e não previsões orçamentárias, com dados provenientes do Siconfi. Desconsidera-se, para efeitos dessa análise, deduções que, reduzidas do total de receitas, resultariam na receita corrente líquida, indicador utilizado nos relatórios de gestão fiscal por conta do controle de despesas da lei de responsabilidade fiscal. Tais deduções, no caso dos municípios, são provenientes da contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira de tempo de serviço em outras esferas do serviço público ou da atividade privada para efeitos de aposentadoria, citados no § 9º do art. 201 da Constituição.

Com o objetivo de apresentar as escolhas de organização de dados nas despesas orçamentárias no âmbito da administração municipal como um todo e nas despesas educacionais, a seção seguinte realiza esse trabalho.

5.1.2 Despesas orçamentárias

Compreende-se que a despesa orçamentária pública é “o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade” (BRASIL, 2016, p. 69), tipificados como orçamentários ou extraorçamentários. Por força de lei orçamentária anual (LOA), as despesas extraorçamentárias são aquelas que não estão previstas na mesma, “como saídas de numerários decorrentes de depósitos, pagamentos de restos a pagar, resgate de operações de crédito por antecipação de receita e recursos transitórios” (BRASIL, 2016, p. 69). Em relação às despesas orçamentárias, foco desse estudo, são classificadas, de acordo com a categoria econômica, como correntes ou de capital, sendo que a primeira envolve despesas de custeio e transferências correntes, e a segunda que contém investimentos, inversões financeiras e despesas de capital (BRASIL, 1964).

De acordo com Brasil (1964), dentro das despesas correntes, despesas de custeio se referem às dotações para manutenção de serviços criados anteriormente, incluindo as que são destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis. Transferências correntes se definem como as despesas para as quais não há correspondência direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado. Os investimentos são as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro. Inversões financeiras são aquelas

dotações destinadas à aquisição de imóveis ou bens de capital já utilizados, aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital e a constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguro.

Por fim, transferências de capital são as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública. O quadro abaixo discrimina as despesas pelos elementos supracitados

QUADRO 14 - DISCRIMINAÇÃO DOS PRINCIPAIS GRUPOS DE DESPESAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

DESPESA	DISCRIMINAÇÃO
Despesas correntes: despesas de custeio	Pessoa Civil, Pessoal Militar, Material de Consumo, Serviços de Terceiros Encargos Diversos.
Despesas correntes: Transferências Correntes	Subvenções Sociais e Econômicas, Inativos, Pensionistas, Salário Família e Abono Familiar, Juros da Dívida Pública, Contribuições de Previdência Social, Diversas Transferências Correntes.
Despesas de capital: Investimentos	Obras Públicas, Serviços em Regime de Programação Especial, Equipamentos e Instalações, Material Permanente, Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Industriais ou Agrícolas
Despesas de capital: Inversões Financeiras	Aquisição de Imóveis, Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Comerciais ou Financeiras, Aquisição de Títulos Representativos de Capital de Empresa em Funcionamento, Constituição de Fundos Rotativos, Concessão de Empréstimos, Diversas Inversões Financeiras.
Despesas de capital: Transferências de Capital	Amortização da Dívida Pública, Auxílios para Obras Públicas, Auxílios para Equipamentos e Instalações, Auxílios para Inversões Financeiras, Outras Contribuições.

FONTE: O autor (2019).

As classificações de despesa orçamentária podem ser categorizadas de forma institucional ou funcional. Como o objeto de estudo desse trabalho são os municípios, a classificação adotada é a funcional, por ser comum a todos os entes federados. De acordo com o Manual de Contabilidade do Setor Público (BRASIL, 2016, p. 70), essa classificação, normatizada pela Portaria nº 42/1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão, “é composta

de um rol de funções e subfunções prefixadas, que servem como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental nas três esferas de Governo”, representada por 5 dígitos, onde os dois primeiros se referem à função e os três últimos à subfunção.

Para este trabalho, a disputa pelo fundo público nas despesas municipais será baseada basicamente pelas funções, por ser o maior nível de agregação de despesas na administração pública. A exceção se dá na função Encargos Especiais, pois, por se tratar de uma despesa agregada que não se associa a um bem ou serviço, e sim a dívidas, ressarcimentos, indenizações, entre outros, serão utilizadas algumas subfunções. As funções são: 1 – legislativa; 2 – judiciária; 3 – essencial à justiça; 4 – administração; 5 – defesa nacional; 6 – segurança pública; 7 – relações exteriores; 8 – assistência social; 9 – previdência social; 10 – saúde; 11 – trabalho; 12 – educação; 13 – cultura; 14 – direitos de cidadania; 15 – urbanismo; 16 – habitação; 17 – saneamento; 18 – gestão ambiental; 19 – ciência e tecnologia; 20 – agricultura; 21 – organização agrária; 22 – indústria; 23 – comércio e serviços; 24 – comunicações; 25 – energia; 26 – transporte; 27 – desporto e lazer; 28 – encargos especiais. O somatório dessas funções implica, inicialmente, na despesa orçamentária.

Dentro da função encargos especiais, a exploração da execução orçamentária para a dívida pública utilizou-se das subfunções: 28.841 - Refinanciamento da Dívida Interna; 28.842 - Refinanciamento da Dívida Externa; 28.843 - Serviço da Dívida Interna; 28.844 - Serviço da Dívida Externa.

Com isso, uma das leituras possíveis na disputa pelo fundo público é através do somatório das despesas em todas essas funções, desconsiderando possíveis deduções, que, reduzidas das despesas totais, resultam na despesa corrente líquida. Outra opção realizada é pela análise das despesas pagas. Trata-se de uma fase da execução orçamentária que se consolida na

entrega de numerário ao credor por meio de cheque nominativo, ordens de pagamentos ou crédito em conta, e só pode ser efetuado após a regular liquidação da despesa. A Lei nº 4.320/1964, no art. 64, define ordem de pagamento como sendo o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa liquidada seja paga. A ordem de pagamento só pode ser exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade (BRASIL, 2016, p. 101).

Com isso, despesas empenhadas sem a liquidação e o pagamento não entraram na análise. No que tange à seleção de discriminantes nas despesas educacionais, optou-se por trabalhar com os dados secundários do Siope – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação, por se tratar de um sítio que oferece informações específicas sobre educação e, por isso, possibilita a leitura da disputa pelo fundo público no específico âmbito

educacional. Os critérios de classificação da despesa orçamentária são descritos, de acordo com a natureza, se caracterizam em relação a: a) Categoria Econômica; b) Grupo de Natureza da Despesa, e; c) Elemento de Despesa, complementada pela “modalidade de aplicação”, que, segundo Brasil (2016, p. 73), “tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de Governo ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidades”, objetivando, concomitantemente, “possibilitar a eliminação da dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados”. A tabela abaixo explicita o modelo de código que estrutura a natureza da despesa, composto de 6 a 8 dígitos, dependendo da existência ou não do desdobramento facultativo do elemento.

QUADRO 15 - DESCRIÇÃO DO CÓDIGO DE CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA EM EDUCAÇÃO

C	G	MM	EE	DD
Categoria econômica – 1 dígito	Grupo de natureza da despesa – 1 dígito	Modalidade de aplicação – 2 dígitos	Elemento de despesa – 2 dígitos	Desdobramento, facultativo, do elemento de despesa – 2 dígitos

FONTE: O autor (2019).

Seguindo o modelo descritivo das receitas a serem abordadas nesse trabalho, o quadro abaixo organiza, por categoria econômica, grupo de natureza da despesa, modalidade de aplicação e elemento de despesa, as opções de estudo para compreender a disputa pelo fundo público no âmbito das despesas educacionais.

QUADRO 16 - CATEGORIAS ECONÔMICAS UTILIZADAS NA ANÁLISE DE DESPESAS EDUCACIONAIS

Educação - Categoria econômica	Grupo de natureza da despesa	Modalidade de aplicação – elemento de despesa
3.3.0.00.00.00	Despesas Correntes	-
3.3.1.00.00.00	Despesas Correntes	Pessoal e encargos sociais
3.3.1.00.00.00	Despesas Correntes	Pessoal e encargos sociais - Outros Profissionais de Educação
3.3.1.00.00.00	Despesas Correntes	Pessoal e encargos sociais - Profissionais do Magistério
3.3.1.90.00.00	Despesas Correntes	Aplicações diretas
3.3.1.90.11.00	Despesas Correntes	Aplicações diretas - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil
3.3.3.00.00.00	Despesas Correntes	Outras despesas correntes
3.3.3.90.00.00	Despesas Correntes	Outras despesas correntes – aplicações diretas
3.3.3.90.30.00	Despesas Correntes	Outras despesas correntes – aplicações diretas – Material de consumo

QUADRO 16 - CATEGORIAS ECONÔMICAS UTILIZADAS NA ANÁLISE DE DESPESAS EDUCACIONAIS

(conclusão)

3.3.3.90.39.00	Despesas Correntes	Outras despesas correntes – aplicações diretas – serviços de terceiros Pessoa Jurídica
3.4.0.00.00.00	Despesas de Capital	-
3.4.6.00.00.00	Despesas de Capital	Amortização da dívida
-	Despesas totais	Despesas correntes + despesas de capital

FONTE: O autor (2019).

Tais opções para a organização das informações são justificadas na medida que compreendem as despesas mais significativas no âmbito educacional. Uma das opções que não foram possíveis de serem trabalhadas na série histórica foi, dentro de outras despesas correntes, 6 tipos de gratificação, por ter essa opção no preenchimento das informações enviadas pelos municípios somente a partir de 2014. Assim como nas despesas por função, optou-se por trabalhar com as despesas pagas e, portanto, as despesas empenhadas, em liquidação ou liquidadas não foram consideradas para este estudo.

Apesar de se tratar de um estudo de série histórica, o comparativo entre os anos envolvidos não tem por objetivo comparar o investimento em educação e remuneração docente em montante financeiro, e sim, dentro da execução orçamentária de cada exercício financeiro analisado. Situar a remuneração nesse contexto, portanto, consiste em olhar apenas as despesas consolidadas pelo pagamento já realizado. Assim, não se julgou necessário a atualização monetária dos valores envolvidos no estudo para este capítulo. A partir da organização das informações, a seção seguinte apresenta o procedimento e as características dos casos municipais selecionados

5.1.3 Características dos casos selecionados e opções de análise

A seleção de casos se deu através de um cruzamento de informações envolvendo todas as fontes supracitadas nas seções 5.1.1 e 5.1.2, visando agregar a maior quantidade possível de municípios brasileiros durante a série histórica de 2008, 2010, 2012, 2014 e 2016. Esse procedimento implicou em uma redução de número de casos, conforme apresentado na tabela abaixo.

TABELA 7 - NÚMERO DE CASOS POR ESTADO - 2008 - 2016

ESTADO	CASOS	MUNICÍPIOS POR ESTADO	PERCENTUAL
Estado da Bahia	287	417	68,82%
Estado da Paraíba	121	223	54,26%
Estado de Alagoas	56	102	54,90%
Estado de Goiás	163	246	66,26%
Estado de Minas Gerais	633	853	74,21%
Estado de Pernambuco	117	185	63,24%
Estado de Rondônia	37	52	71,15%
Estado de Roraima	7	15	46,67%
Estado de Santa Catarina	211	295	71,53%
Estado de São Paulo	488	645	75,66%
Estado de Sergipe	62	75	82,67%
Estado de Tocantins	98	139	70,50%
Estado do Acre	16	22	72,73%
Estado do Amapá	7	16	43,75%
Estado do Amazonas	34	62	54,84%
Estado do Ceará	169	184	91,85%
Estado do Espírito Santo	55	78	70,51%
Estado do Maranhão	86	217	39,63%
Estado do Mato Grosso	81	141	57,45%
Estado do Mato Grosso do Sul	54	79	68,35%
Estado do Pará	46	144	31,94%
Estado do Paraná	323	399	80,95%
Estado do Piauí	135	224	60,27%
Estado do Rio de Janeiro	66	92	71,74%
Estado do Rio Grande do Norte	109	167	65,27%
Estado do Rio Grande do Sul	361	497	72,8%
Brasília	0	1	0%
Total	3822	5569	68,6%

FONTE: O autor (2019).

Nesse panorama de 3822 casos, em que Brasília, pela sua característica específica enquanto ente federado, foi excluída da análise, 68,6% é considerada uma quantidade significativa de municípios para o aprofundamento do estudo. Entretanto, destacam-se com menos da metade dos municípios, como Amapá, Roraima, Pará e Maranhão. Há uma relação de porte populacional e indicadores sociais entre os casos selecionados para a pesquisa e os que foram excluídos. A tabela abaixo traz, com base no Censo Demográfico de 2010, um breve comparativo entre as características dos dois grupos.

TABELA 8 - COMPARATIVO ENTRE CASOS SELECIONADOS E EXCLUÍDOS DA PESQUISA - 2008 - 2016

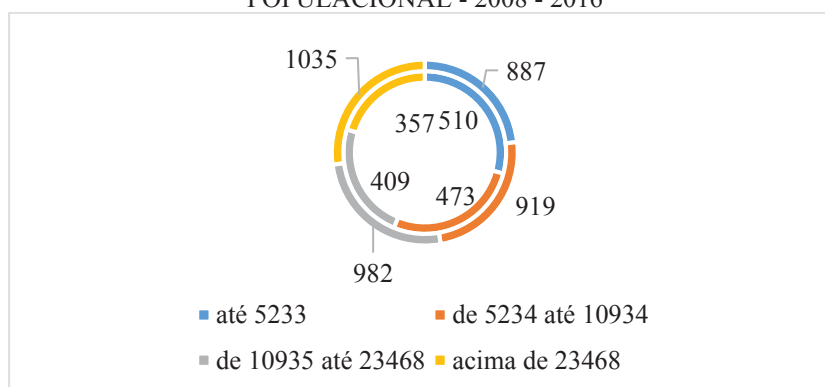
DESCRIÇÃO	CASOS	MÉDIA	25%	50%	75%
População dos casos	3822	38969	5636	11789	25172
Renda per capita média dos casos em 2010	3822	R\$ 513,93	R\$ 298,14	R\$ 498,09	R\$ 669,60
IDHM dos casos	3822	,66645	,61000	,67400	,72100
População dos excluídos	1748	23982	4701	9372	19502
Renda per capita média dos excluídos	1748	R\$ 449,01	R\$ 250,82	R\$ 388,34	R\$ 602,02
IDHM dos excluídos	1748	,64316	,58200	,64150	,70700

FONTE: O autor (2019).

Com base nos microdados disponibilizados pelo IBGE com base no Censo Demográfico de 2010, a tabela 8 apresenta os dados de população, a renda per capita média do município e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), distribuídos por quartis. O cenário indica que a população dos casos excluídos é menor, assim como a renda média per capita e o IDHM, indicando que, de modo geral, municípios com menor desenvolvimento social e econômico tiveram mais dificuldade no lançamento das informações, o que não eliminou totalmente municípios desse perfil.

Utilizando a estratificação populacional utilizada pelo Censo Demográfico de 2010 do IBGE, o gráfico abaixo apresenta os casos da pesquisa, distribuídos por porte populacional, usando como base o ano de 2008.

GRÁFICO 5 - COMPARATIVO DE CASOS SELECIONADOS E EXCLUÍDOS DA PESQUISA POR PORTE POPULACIONAL - 2008 - 2016



FONTE: O autor (2019).

NOTA: Circunferência menor - casos excluídos da pesquisa. Circunferência maior: casos da pesquisa

As faixas de estratificação dos municípios foram fixadas por quartis. Ou seja, 25% dos municípios brasileiros têm até 5.233 habitantes, assim como o percentual quantitativo de municípios nas outras faixas. Proporcionalmente, percebe-se que os municípios com menos de 5.233 habitantes são maiores nos casos excluídos, bem como os que tem habitantes até 10.934. Entretanto, 1.806 casos da pesquisa são de municípios menores que a segunda faixa.

Complementa-se a descrição sumária dos casos com outros problemas metodológicos ocorridos durante a seleção dos municípios:

- Cruzamento de informações sem uma matriz em comum, como código do município do IBGE, o que implicou, principalmente para municípios homônimos, uma conferência individual;

- Continuidade do lançamento das informações na série histórica, que culminou na perda de 1385 casos;
- Inconsistência e/ou falta de informações, como receitas/despesas orçamentárias e despesas com remuneração do magistério;
- Diferença entre a função 12 (educação) do Finbra e as despesas educacionais do Siope.

Para este último problema, algumas inconsistências foram corrigidas em cada ano analisado, quando o valor lançado na função 12 era menor que as despesas educacionais no Siope. No total, as correções por ano foram:

- 2008: 965 casos;
- 2010: 774 casos;
- 2012: 567 casos;
- 2014: 1841 casos;
- 2016: 1971 casos.

Delineadas as opções de organização de dados para a leitura do movimento de disputa pelo fundo público na remuneração docente, juntamente com as informações trabalhadas no capítulo quatro acerca do panorama dos partidos eleitos, a sequência do capítulo tem por objetivo fazer uma análise geral dessas informações, explorando o movimento percentual de despesas em educação e particularizando a remuneração docente.

Outras características dos casos selecionados foram complementadas por outros dois indicadores construídos para essa pesquisa, a arrecadação per capita e o gasto por aluno. O primeiro apresentado é referente ao potencial financeiro do município, traduzido pela arrecadação per capita com base nas informações do ano de 2008, já utilizado em trabalho anterior (SILVA, 2018). Esse indicador foi calculado utilizando a seguinte razão:

Arrecadação per capita:

RO/POP, onde:

RO: receita orçamentária proveniente do lançamento de informações de receitas por natureza de origem do Finbra, somando receitas correntes e receitas de capital.

POP: população estimada pelo IBGE lançada no Finbra e cancelada pelo Tribunal de Contas de cada estado para distribuição do FPM

Essa arrecadação per capita foi calculada em todos os anos da análise. Buscando uma relação do potencial de investimento com a execução orçamentária no âmbito educacional, foi calculado outra razão, denominada de gasto por aluno, que, de acordo com Castro (2010), pode ser entendido como uma espécie de esforço fiscal do ente federado na oferta educacional, calculado em Ferraz (2013) através da razão das despesas orçamentárias em educação pelo número de matrículas.

Nessa relação, o cálculo da correlação de Pearson possibilita uma leitura de tendências se o crescimento do potencial de investimento é acompanhado pelo aumento de gasto por aluno. A tabela abaixo apresenta esse dado estatístico para a série histórica.

TABELA 9 - CORRELAÇÃO DE PEARSON ENTRE ARRECADAÇÃO PER CAPITA E GASTO POR ALUNO - 2008 - 2016

CORRELAÇÃO DE PEARSON	ESTATÍSTICA
Arrecadação per capita x Gasto por Aluno 2008	,594**
Arrecadação per capita x Gasto por Aluno 2010	,629**
Arrecadação per capita x Gasto por Aluno 2012	,627**
Arrecadação per capita x Gasto por Aluno 2014	,564**
Arrecadação per capita x Gasto por Aluno 2016	,590**

FONTE: O autor (2019).

LEGENDA: ** A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

Em um teste estatístico dessa natureza, quanto mais se aproxima de 1, as variáveis correlacionadas têm maior relação de crescimento entre si, ou seja, elas tendem a crescer ao mesmo tempo, ainda que nem sempre em mesma escala. De acordo com Barbetta (2012), uma correlação de Pearson entre 0,5 e 0,7 é moderada. Todavia, em estudos sobre educação, aonde há uma complexidade de fatores de influência sobre determinado fenômeno, é possível afirmar uma relação que, apesar de não explicar o aumento ou decréscimo de gasto por aluno em sua completude, auxilia a entender esse investimento. Em um comportamento estatístico linear, o potencial de investimento deveria implicar em maior gasto por aluno, e não é o que inicialmente se apresenta. O interessante é que esse aumento de receitas, apesar de ser relacionado ao porte populacional, não é proporcional a este.

Exemplificando esse panorama, as tabelas seguintes se utilizam da arrecadação per capita com base no ano de 2008 como categoria de agrupamento de casos. A primeira faz uma leitura da evolução do gasto por aluno em cada grupo.

TABELA 10 - MÉDIA DO GASTO POR ALUNO DOS MUNICÍPIOS CATEGORIZADOS PELA ARRECADACÃO PER CAPITA DO ANO DE 2008 - 2008 - 2016

INTERVALOS PER CAPITA	CASOS	%	MÉDIA 2008	MÉDIA 2010	MÉDIA 2012	MÉDIA 2014	MÉDIA 2016
<= R\$ 500,00	4	,1	R\$ 2.109,11	R\$ 2.531,23	R\$ 3.464,32	R\$ 4.502,92	R\$ 5.454,02
R\$ 500,01 - R\$ 1000,00	441	11,5	R\$ 1.799,40	R\$ 2.352,68	R\$ 3.283,70	R\$ 3.522,57	R\$ 4.720,21
R\$ 1000,01 - R\$ 1500,00	1611	42,2	R\$ 2.440,41	R\$ 3.015,28	R\$ 4.103,02	R\$ 4.456,53	R\$ 5.625,04
R\$ 1500,01 - R\$ 2000,00	845	22,1	R\$ 3.200,40	R\$ 3.851,44	R\$ 5.135,78	R\$ 5.558,33	R\$ 6.775,67
R\$ 2000,01 - R\$ 2500,00	422	11,0	R\$ 3.661,41	R\$ 4.398,41	R\$ 5.910,99	R\$ 6.395,97	R\$ 7.772,58
R\$ 2500,01 - R\$ 3000,00	226	5,9	R\$ 4.465,11	R\$ 4.992,44	R\$ 6.702,20	R\$ 7.313,56	R\$ 8.630,20
R\$ 3000,01 - R\$ 3500,00	120	3,1	R\$ 4.935,27	R\$ 5.536,22	R\$ 7.230,95	R\$ 8.330,45	R\$ 9.468,81
R\$ 3500,01 - R\$ 4000,00	66	1,7	R\$ 5.545,09	R\$ 6.066,89	R\$ 7.724,37	R\$ 8.603,36	R\$ 9.845,08
R\$ 4000,01 - R\$ 4500,00	36	,9	R\$ 6.647,88	R\$ 8.059,33	R\$ 9.955,78	R\$ 10.035,36	R\$ 11.418,29
R\$ 4500,01 - R\$ 5000,00	26	,7	R\$ 5.954,44	R\$ 7.450,41	R\$ 9.013,01	R\$ 9.311,72	R\$ 10.283,17
R\$ 5000,01+	25	,7	R\$ 6.225,98	R\$ 6.522,27	R\$ 9.427,14	R\$ 10.154,26	R\$ 10.519,09
Total	3822	100,0	R\$ 3.008,90	R\$ 3.626,28	R\$ 4.873,56	R\$ 5.291,58	R\$ 6.501,49

FONTE: O autor (2019).

Utilizando como ponto de partida a arrecadação per capita de 2008, mais de 70% dos municípios foram categorizados com esse indicador menor que R\$ 2.000,00 anuais. Nos casos em cada categorização, há um aumento bienal no gasto por aluno. Entretanto, a priorização de investimento educacional de cada grupo de municípios é diferente.

De acordo com o INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, um dos principais indicadores inflacionários do Brasil, calculado mensalmente pelo IBGE, a inflação acumulada entre junho de 2008 e junho de 2016 foi de 75,59%. Ou seja, considerando um aumento real no gasto por aluno, esse percentual acumulado deveria passar da referência citada. Os municípios com maior arrecadação per capita, acima dos R\$ 3.500,00, avançam no gasto por aluno, mas fora da referência mínima do acumulado do INPC, enquanto os municípios com menor potencial de investimento aumentam, ao menos, acima desse percentual. Entretanto, em relação aos casos da pesquisa, a média nacional de ampliação do gasto por aluno foi de 116,08% nesse período, percentual superado apenas pelos municípios com per capita até R\$ 1.500,00. A tabela abaixo descreve a localização dos municípios separados na referida categorização.

TABELA 11 - LOCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS CATEGORIZADOS POR ARRECADAÇÃO PER CAPITA - 2008

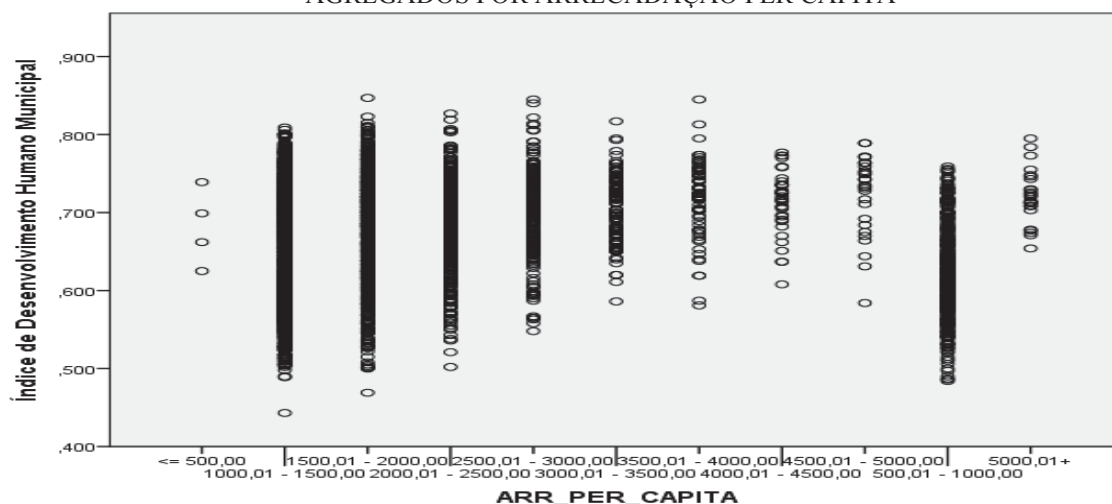
INTERVALOS PER CAPITA	NORTE	NORDESTE	SUL	SUDESTE	CENTRO-OESTE
<= R\$ 500,00	0	1	1	2	0
R\$ 500,01 - R\$ 1000,00	44	299	16	67	15
R\$ 1000,01 - R\$ 1500,00	110	655	323	438	85
R\$ 1500,01 - R\$ 2000,00	49	119	238	354	85
R\$ 2000,01 - R\$ 2500,00	21	44	117	182	58
R\$ 2500,01 - R\$ 3000,00	10	15	94	78	29
R\$ 3000,01 - R\$ 3500,00	4	3	50	50	13
R\$ 3500,01 - R\$ 4000,00	4	2	30	26	4
R\$ 4000,01 - R\$ 4500,00	1	0	16	16	3
R\$ 4500,01 - R\$ 5000,00	2	2	6	11	5
R\$ 5000,01+	0	2	4	18	1

FONTE: O autor (2019).

Estudos sobre potencial de investimento e financiamento da educação já apontaram a questão da desigualdade, particularmente quando se comparam as regiões Norte e Nordeste com o restante do Brasil. A tabela acima corrobora com esse cenário, aonde os municípios nordestinos e nortistas se concentram nas faixas de arrecadação per capita entre R\$ 500,00 à R\$ 2.000,00, enquanto as demais regiões têm casos em maior volume a partir da faixa de R\$ 1.000,00, ocupando quase todos os casos acima de R\$ 2.500,00.

O gráfico a seguir busca caracterizar os municípios de acordo com seu desenvolvimento humano, utilizando o IDHM e sua relação com a arrecadação per capita.

GRÁFICO 6 - ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL DOS CASOS DA PESQUISA AGREGADOS POR ARRECADAÇÃO PER CAPITA

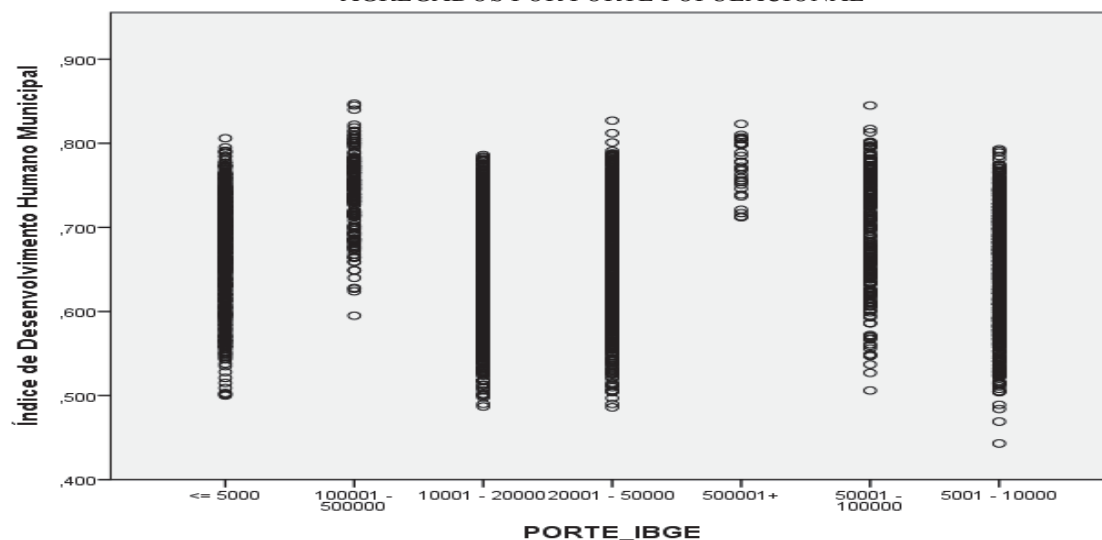


FONTE: O autor (2019).

Apesar de alta variação, na medida em que as faixas de arrecadação per capita aumentam, o acumulado de casos sobe e diminui seu intervalo de variação. As diferenças são menores no comparativo entre as faixas de R\$ 1.000,01 – R\$ 1.500,00 e R\$ 1.500,01 – R\$

2.000,00, de R\$ 2.500,00 a R\$ 4.000,00 e os que apresentaram em 2008 arrecadação per capita maior que R\$ 4.000,01. No que tange a essa mesma informação, mas distribuída por porte, o gráfico abaixo elenca algumas diferenças.

GRÁFICO 7 - ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL DOS CASOS DA PESQUISA AGREGADOS POR PORTE POPULACIONAL



FONTE: O autor (2019).

Há muita variação de desenvolvimento humano municipal em todas as faixas de porte populacional até 100.000 habitantes. Nas demais, sua variação diminui. Não é possível afirmar que o porte populacional explica o IDHM, com exceção dos municípios maiores que 100.001 habitantes, diferentemente da arrecadação per capita, que, na medida que avança, a tendência é que os casos tenham melhores condições de desenvolvimento regional.

Portanto, o cenário inicial é que o potencial de investimento é relevante, mas não explicativo para boa parte dos casos, particularmente no que tange ao gasto por aluno, um indicador muito amplo em termos conclusivos para a remuneração docente, mas importante para apontamentos iniciais. Além disso, o porte populacional e de rede de ensino, diretamente relacionado à maior arrecadação, não explica que esse montante financeiro reflita em maior gasto aluno.

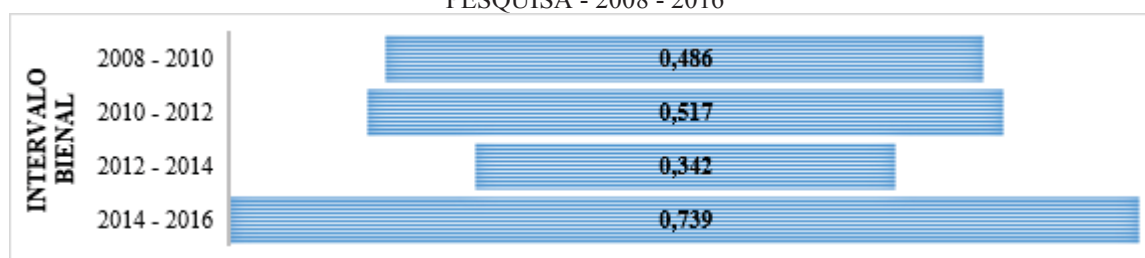
Um indicativo de base para as análises deste capítulo é a prioridade efetivada pelo município para manter ou ampliar um percentual da despesa orçamentária para a educação e, em particular para a remuneração docente. Considerando que a proposta da pesquisa não é comparação em montante financeiro, e sim a leitura do movimento de ampliação ou redução percentual das despesas em remuneração docente no âmbito das administrações municipais, a base dessa análise é na comparação percentual por ano e por biênio. Para esta pesquisa, interessa

menos o montante destinado à remuneração docente e mais o quanto que o município se esforçou na série histórica para manter ou ampliar o percentual destinado a este na comparação em intervalos de dois em dois anos, considerando que a educação e, particularmente a remuneração docente, se inserem em um contexto de disputa pelo fundo público. Portanto, acompanhar o impacto financeiro do montante destinado à remuneração docente é o método de análise principal dessa seção.

Os dados utilizados para esse movimento são o somatório de despesas orçamentárias do Finbra, as despesas em educação, corrigidas quando necessário pelos dados do Siope, conforme descrito anteriormente, e as despesas com pessoal e encargos sociais dos profissionais do magistério do Siope. Nesse sentido, entende-se que é possível observar tendências na disputa pelo fundo público no âmbito da execução orçamentária municipal em duas frentes: observando avanços ou retrocessos percentuais nas despesas municipais em educação e em remuneração docente. Além disso, utilizou-se essa mesma medida comparativa para receitas realizadas, compreendidas como o somatório das receitas correntes e de capital.

Para este panorama, foi utilizado o banco de despesas por função do Finbra, cruzado com as despesas em remuneração de professores do Siope, analisando na série histórica avanços e perdas em termos percentuais no investimento dessas contas. O gráfico abaixo inicia essa exploração em uma correlação de Pearson entre ganhos percentuais em educação em intervalos bienais e o aumento percentual do gasto por aluno no mesmo período.

GRÁFICO 8 - CORRELAÇÃO DE PEARSON ENTRE GASTO POR ALUNO E MOVIMENTO PERCENTUAL DE DESPESAS EM EDUCAÇÃO NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS CASOS DA PESQUISA - 2008 - 2016



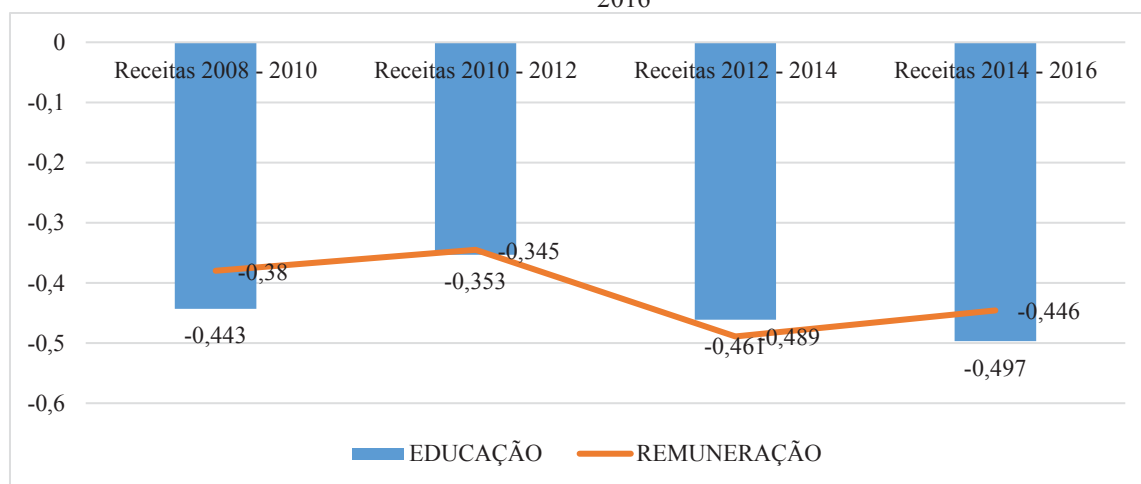
FONTE: O autor (2019).

As correlações variam de fracas a fortes, como o caso do intervalo 2014 – 2016. Não são correlações fracas em um estudo educacional, mas não auxiliam a explicar a totalidade de casos a respeito de um aumento percentual de despesa educacional na execução orçamentária e a evolução do gasto por aluno.

Primeiramente, esse movimento de ganhos e perdas percentuais pode ser explicado pelo aumento de receitas que, sem o acompanhamento percentual da evolução em gastos

educacionais, faz com que, percentualmente, a disputa pelo fundo público no biênio posterior apresente perdas. Usando o procedimento estatístico de correlação de Pearson, o gráfico abaixo pode auxiliar nesse entendimento.

GRÁFICO 9 - CORRELAÇÃO DE PEARSON ENTRE DIFERENÇAS PERCENTUAIS DE RECEITAS COM DESPESAS EDUCACIONAIS E EM REMUNERAÇÃO DOCENTE DOS CASOS PESQUISADOS - 2008 - 2016



FONTE: O autor (2019).

Não são altas correlações, mas, no que tange às diferenças percentuais em educação, há uma correlação média com o aumento de receitas. Por ser uma correlação negativa, esta indica que, na medida em que as diferenças de receitas aumentam no comparativo de dois anos, as despesas educacionais tendem a ter algumas perdas. Por ser uma correlação moderada, particularmente de 2008 – 2010 e 2012 – 2016, ela pode explicar algumas situações, mas não todas.

Com a exceção dos municípios de Roraima, Acre e Amapá, as perdas percentuais durante o período não são tão significativas. Entretanto, há um caráter regional na ampliação do percentual da despesa orçamentária em remuneração docente: os municípios dos estados do Amazonas, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe e Santa Catarina são praticamente todos nas regiões Norte e Nordeste, exceção ao último caso citado. Em pesquisa anterior (SILVA, 2017), para casos de 2013, todos esses estados, exceto Sergipe, estavam entre os piores salários médios de professores no Brasil e, possivelmente, a adequação a pelos menos estar próximo ao PSPN foi necessária e, com isso, a ampliação da remuneração docente no orçamento. Sobre as perdas no orçamento em educação, também há uma regionalidade: municípios dos estados do Paraná, Espírito Santo, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul e Rondônia tiveram maiores perdas percentuais, que, a exceção deste último, são todos das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste do país.

Esse caráter regional, na descrição dos dados, é refletido em algumas questões como concentração de municípios com maior arrecadação per capita, porte populacional, e características de desenvolvimento regional. A tabela abaixo busca sintetizar algumas dessas peculiaridades.

QUADRO 17 - PECULIARIDADES DOS CASOS AGRUPADOS POR REGIÃO

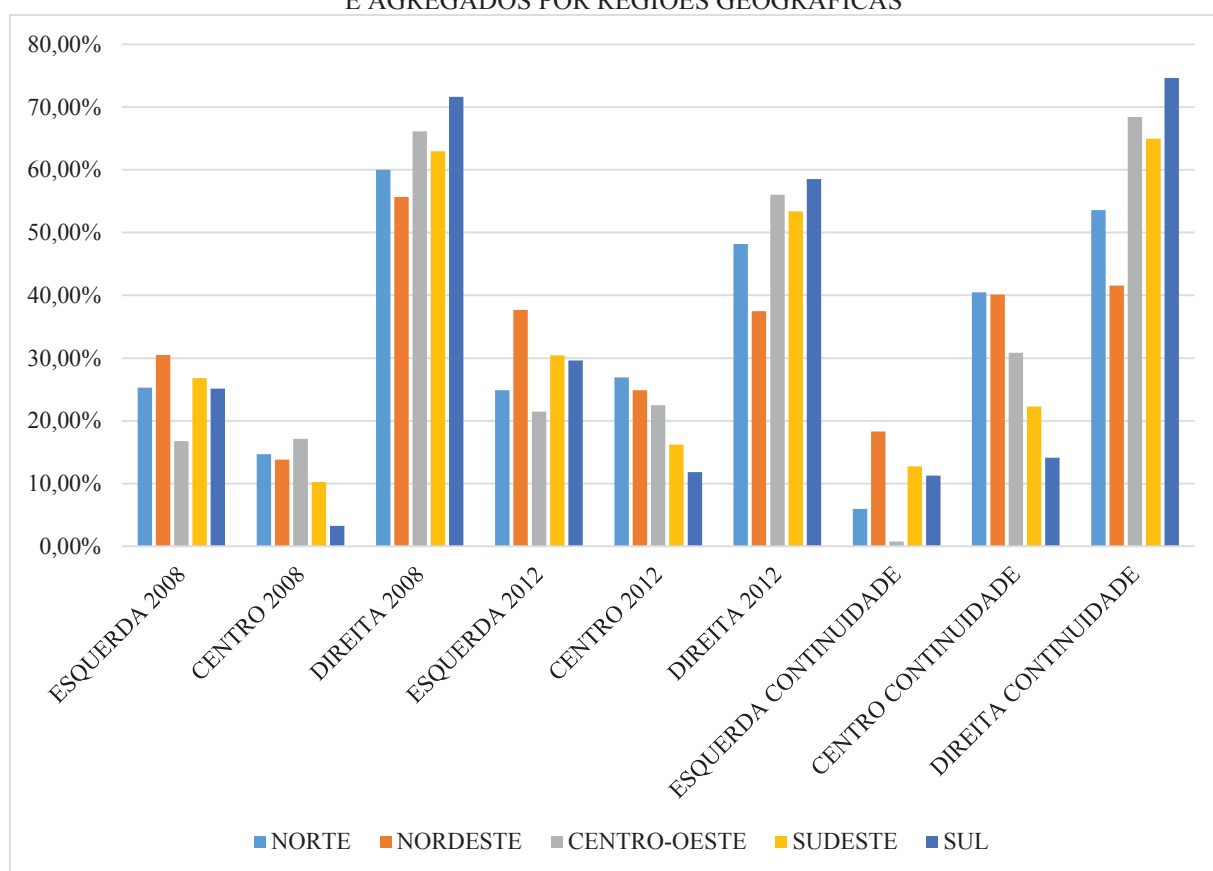
REGIÃO	PORTE	ARRECADAÇÃO PER CAPITA	DESENVOLVIMENTO REGIONAL E DOMINÂNCIA IDEOLÓGICA PARTIDÁRIA
Norte	Até 20.000 habitantes (69,39%).	82,86% dos casos entre R\$ 500,00 e R\$ 1.500,00. Apenas 8,57% acima de R\$ 2.500,00.	Maior desigualdade do país, medida pelo Índice de Gini, e o segundo menor IDHM. Predominância dos partidos de direita em municípios de menor porte e maior arrecadação per capita. Crescimento do centro e da direita em casos com menor potencial de investimento e maior porte populacional.
Nordeste	Concentração no intervalo de 10.000 – 50.000 (58,41%).	83,54% dos casos entre R\$ 500,00 e R\$ 1.500,00. Apenas 2,1% acima de R\$ 2.500,00.	Menor IDHM do país. Domínio da direita nos municípios menores que 5.000 habitantes e arrecadação per capita até R\$ 1.500,00. Perda de espaço aos partidos de esquerda e centro nas eleições de 2012.
Centro-Oeste	Concentração até 20.000 habitantes (73,83%).	76,51% dos casos entre R\$ 1.000,00 e R\$ 2.500,00. Acima de R\$ 2.500,00, 18,46% dos casos.	Indicadores sociais superiores às regiões Norte e Nordeste. Predomínio da direita nos municípios até 100.000 habitantes em todas as faixas de arrecadação per capita.
Sudeste	Concentração até 20.000 (66,1%)	78,42% dos casos entre R\$ 1.000,00 e R\$ 2.500,00. 16,02% dos casos acima de R\$ 2.500,00	IDHM e Índice de Gini superiores a quase todas as regiões do país. Domínio da direita em municípios de porte até 20.000 habitantes e com arrecadação per capita até R\$ 4.500,00.
Sul	Concentração até 20.000 (76,71%).	75,87% dos casos entre R\$ 1.000,00 e R\$ 2.500,00. 22,37% acima de R\$ 2.500,00.	Melhores IDHM e Índice de Gini do país. Predomínio da direita em municípios de porte até 50.000 habitantes, mas com perda considerável do seu predomínio para partidos de centro e esquerda em 2012.

FONTE: O autor (2019).

Uma questão pertinente é o domínio dos partidos de direita em municípios de menor porte. No que tange ao IDHM e ao Índice de Gini, por exemplo, os municípios com porte populacional de 5.000 a 20.000, apesar de menor desigualdade, tendem a apresentar os menores indicadores sociais, como o IDHM. Os casos com maior potencial financeiro, medido pela

arrecadação per capita, tem maior quantidade de casos no Sul. Sudeste e Centro-Oeste brasileiro. O predomínio da direita é menor, e em algumas regiões nas eleições de 2012 até superado pela esquerda em municípios de porte médio e grande e de arrecadação per capita acima de R\$ 4.500,00, com referência ao *status quo* em 2008. Nesse cenário, há dois problemas comparativos: somente 12,06% dos casos da pesquisa são de municípios maiores que 50.000 habitantes e 1,23% tem arrecadação per capita acima do montante supracitado. O gráfico abaixo distribui os casos por posicionamento político nas regiões brasileiras.

GRÁFICO 10 - CASOS DISTRIBUÍDOS POR IDEOLOGIA DO PARTIDO POLÍTICO DE SEUS PREFEITOS E AGREGADOS POR REGIÕES GEOGRÁFICAS



FONTE: O autor (2019).

Portanto, os casos dos partidos de esquerda, em termos percentuais, costumam ser maiores no Nordeste, bem como gestões com continuidade, assim como os de centro. Já as gestões de direita, costumam ter predomínio de casos em regiões economicamente favoráveis, Sul, Sudeste e Centro-Oeste.

Outra questão relevante para essa pesquisa é o posicionamento ideológico do partido dos Prefeitos no que tange à valorização da remuneração docente. Nesse sentido, a tabela abaixo faz um mapeamento das prefeituras brasileiras nas gestões 2009-2012 e 2013-2016 agregados

por arrecadação per capita.

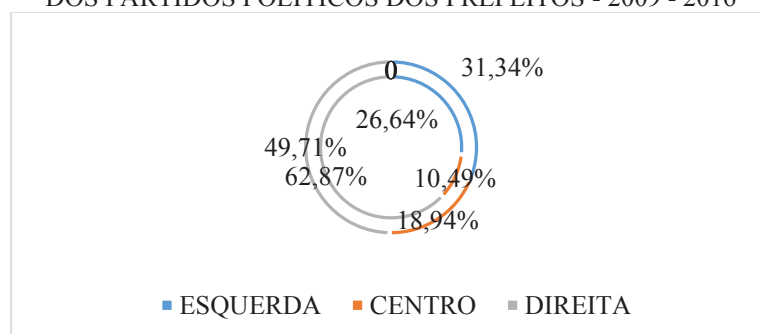
TABELA 12 - DISTRIBUIÇÃO DOS CASOS POR POSICIONAMENTO POLÍTICO DOS PARTIDOS DOS PREFEITOS E ARRECADAÇÃO PER CAPITA - 2009 - 2016

PER CAPITA	GESTÃO 2009 - 2012			GESTÃO 2013 - 2016		
	ESQUERDA	CENTRO	DIREITA	ESQUERDA	CENTRO	DIREITA
<= 500,00	2	0	2	1	2	1
500,01 - 1000,00	141	51	249	161	100	180
1000,01 - 1500,00	445	197	969	560	332	719
1500,01 - 2000,00	217	73	555	249	147	449
2000,01 - 2500,00	102	42	278	116	62	244
2500,01 - 3000,00	48	22	156	52	37	137
3000,01 - 3500,00	34	7	79	28	15	77
3500,01 - 4000,00	14	2	50	11	8	47
4000,01 - 4500,00	2	1	33	6	8	22
4500,01 - 5000,00	7	3	16	7	7	12
5000,01+	6	3	16	7	6	12
Total	1018	401	2403	1198	724	1900

FONTE: O autor (2019).

Com exceção aos municípios com arrecadação per capita menor que R\$ 500,00, todas as demais faixas são governadas em sua maioria por Prefeitos dos partidos de direita. Entretanto, percentualmente, sua predominância é maior a partir dos casos em que a arrecadação oscila entre R\$ 2.000,01 a R\$ 4.500,00. No comparativo entre as duas gestões, há uma perda significativa, já abordada no capítulo 4, do predomínio dos partidos de direita nas gestões locais, e um crescimento vertiginoso das gestões de centro e um pouco mais discreto das administrações de esquerda. O gráfico abaixo realiza essa leitura.

GRÁFICO 11 - COMPARATIVO DE COMPOSIÇÃO DAS PREFEITURAS EM TERMOS DE IDEOLOGIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS DOS PREFEITOS - 2009 - 2016

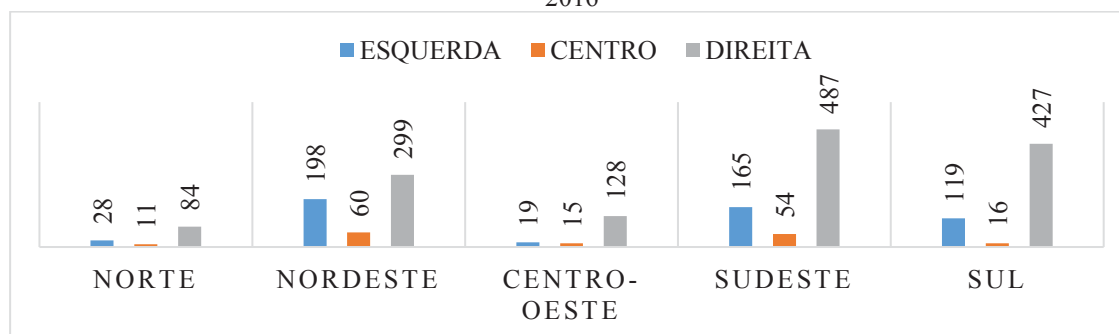


FONTE: O autor (2019).

O círculo menor representa a composição das prefeituras na gestão 2009 – 2012 e o maior na continuidade 2013 – 2016. Percebe-se uma perda de espaço dos partidos de direita, um ganho de aproximadamente 80% de prefeituras dos partidos de centro e uma evolução, ainda que em escala bem menor, dos partidos de esquerda.

A esse panorama, os gráficos abaixo elencam, a nível nacional, esse movimento de ampliação ou redução do espaço na execução orçamentária dos municípios por posicionamento político partidário das gestões municipais. No sentido de observar a continuidade de gestão, os dados abaixo apresentam informações de municípios que tiveram continuidade ideológica dos partidos dos prefeitos.

GRÁFICO 12 - PARTIDOS COM CONTINUIDADE DE IDEOLOGIA NAS GESTÕES 2009 - 2012 E 2013 - 2016



FONTE: O autor (2019).

A continuidade de prefeituras se mantém com predominância dos partidos de direita. No caso das gestões de esquerda, 51,96% das prefeituras tiveram continuidade na gestão 2013-2016. Esse percentual, aos partidos de centro, foi de 38,9% e, de direita, 59,3%.

A continuidade ideológica de uma gestão consegue, em panorama nacional, traduzir a prioridade da administração municipal em termos de ampliação do orçamento educacional em relação à despesa orçamentária e, principalmente, de remuneração docente. Em média, nas gestões dos partidos de esquerda essa priorização aparece mais visível e constante, independente do período de aumento ou não de arrecadação.

Mediante apontamentos levantados acerca do panorama ora construído, algumas observações são necessárias para o prosseguimento das análises. Primeiramente o gasto por aluno como indicador de controle se mostrou interessante para problematizar alguns aspectos. Apesar de, na média, esse gasto acompanhar a arrecadação per capita, a correlação entre essas razões indica que não é um acompanhamento linear, ou seja, o potencial de investimento não significa necessariamente a ampliação do gasto por aluno.

No investimento em educação e em remuneração docente, alguns aspectos parecem ser relevantes, como a regionalidade, o posicionamento ideológico dos partidos dos prefeitos e o quanto que os municípios avançam em termos percentuais na despesa orçamentária, a depender de seu potencial financeiro.

Com isso, em complemento a esse primeiro panorama nacional e cotejado com as observações iniciais, os subcapítulos seguintes visam realizar uma leitura do movimento percentual da execução orçamentária destinada ao investimento em educação, particularizando a porcentagem da despesa orçamentária executada em remuneração docente.

5.2 O MOVIMENTO PERCENTUAL DE INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO E REMUNERAÇÃO DOCENTE ENTRE 2008 E 2016

Este subcapítulo tem por objetivo realizar uma leitura do movimento de investimento em educação e remuneração docente a partir do seu impacto em termos percentuais na execução orçamentária durante a série histórica. Para tal, três seções serão trabalhadas com os seguintes objetivos: a) fazer uma leitura do movimento percentual de investimento em educação nas despesas orçamentárias municipais, compreendendo os aspectos da ideologia partidária, regionalidade e potencial de investimento; b) fazer uma leitura do movimento percentual de investimento em remuneração docente nas despesas orçamentárias municipais, compreendendo os aspectos da ideologia partidária, regionalidade e potencial de investimento.

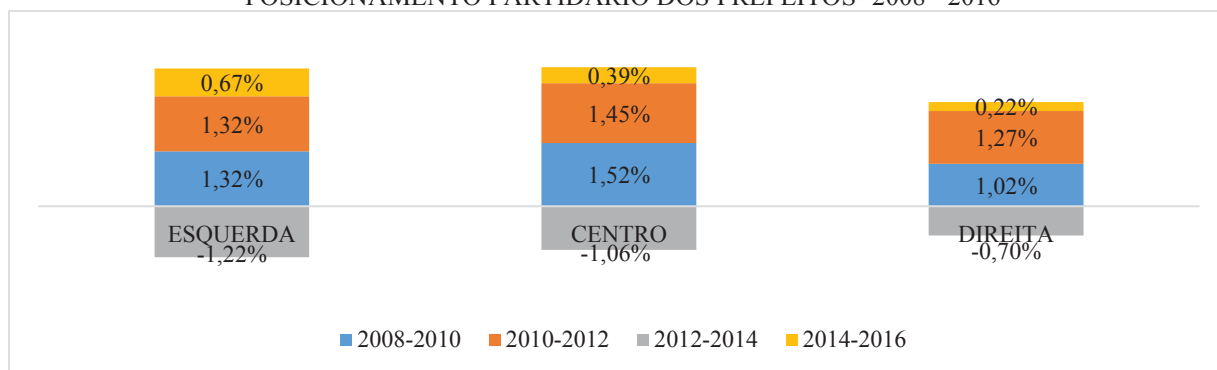
A opção da exploração da ideologia partidária foi limitada à filiação partidária do prefeito. Trata-se de uma delimitação que não descarta o jogo da política governamental, mas que, para esse trabalho, será trabalhada em uma variável pela limitação de um estudo quantitativo. Compreende-se como hipótese de que o posicionamento político partidário acerca da valorização da remuneração docente, mesmo que somente do partido do prefeito, pode indicar tendências no movimento analisado e ter consequências na remuneração docente, apesar do reconhecimento de que o jogo político na disputa pelo fundo público não é linear e tampouco se reduz à filiação partidária do chefe do Poder Executivo municipal.

5.2.1 Movimento percentual de investimento em educação

Considera-se que a ampliação em investimento educacional, utilizando como parâmetro a execução orçamentária municipal, pode ser um elemento importante na constituição da disputa pelo fundo público. Nesse sentido, essa seção tem por objetivo realizar essa exploração, sendo uma premissa empírica para o aprofundamento desse movimento na ampliação (ou não) do investimento em remuneração docente. O primeiro gráfico explora as diferenças médias de

percentual de ampliação da função educação na execução orçamentária, agregando os municípios por ideologia político partidária na valorização da remuneração docente dos partidos que os prefeitos são filiados.

GRÁFICO 13 – DIFERENÇAS DAS MÉDIAS DE PERCENTUAL DE AMPLIAÇÃO DO INVESTIMENTO EDUCACIONAL NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS AGREGADOS POR POSICIONAMENTO PARTIDÁRIO DOS PREFEITOS- 2008 - 2016



FONTE: O autor (2019).

Na média percentual de despesas educacionais em relação à execução orçamentária municipal por posicionamento ideológico dos partidos dos prefeitos, o biênio comparado 2012 – 2014 se apresenta como um período de perda de espaço da educação no orçamento público nas gestões de todos os partidos. No que tange ao percentual acumulado nos comparativos bienais, são nas gestões de direita na série histórica que, na média, apresentam menor ampliação percentual em despesa educacional. A tabela abaixo apresenta as estatísticas de média, mediana, desvio padrão e a divisão dos casos por percentis, das menores diferenças percentuais no comparativo bienal para as maiores, com delimitação de análise para as gestões em que os partidos políticos dos prefeitos têm posicionamento ideológico de esquerda.

TABELA 13 - ESTATÍSTICAS DE POSIÇÃO E DISPERSÃO DO MOVIMENTO PERCENTUAL DE INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO DOS CASOS EM QUE OS PREFEITOS SÃO FILIADOS A PARTIDOS DE ESQUERDA - 2008 - 2016

ESTATÍSTICAS	2008-2010	2010-2012	2012-2014	2014-2016
Casos	1018	1018	1198	1198
Média	1,32%	1,32%	-1,22%	0,67%
Mediana	1,10%	1,17%	-0,97%	0,04%
Desvio padrão	4,25%	3,98%	4,52%	9,52%
até 10% dos casos	-3,32%	-3,35%	-6,24%	-3,88%
10%-20%	-1,72%	-1,63%	-3,94%	-2,21%
20%-30%	-0,64%	-0,56%	-2,72%	-1,39%
30%-40%	0,23%	0,29%	-1,70%	-0,60%
40%-50%	1,10%	1,17%	-0,97%	0,04%
50%-60%	2,03%	2,00%	-0,14%	0,79%
60%-70%	3,11%	3,03%	0,74%	1,62%
70%-80%	4,32%	4,24%	1,60%	2,67%
80%-90%	6,53%	6,33%	3,24%	4,13%

FONTE: O autor (2019).

Na gestão 2009 – 2012, comparando os biênios 2008 – 2010 e 2010 – 2012, a maioria dos municípios ampliam seus percentuais de investimento em educação em sua execução orçamentária, cenário diferenciado na comparação bienal 2012 – 2014. No caso 2014 – 2016, há maior desvio padrão dos casos em relação à média, o que indica maior variação, utilizando a média percentual como parâmetro. Como a mediana é menor que a média em quase todos os casos, exceção ao biênio 2014 – 2016, os dados indicam que a média é mais influenciada pelos casos acima dela. A tabela seguinte trabalha com as mesmas estatísticas, mas para as gestões partidárias de centro.

TABELA 14 - ESTATÍSTICAS DE POSIÇÃO E DISPERSÃO DO MOVIMENTO PERCENTUAL DE INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO DOS CASOS EM QUE OS PREFEITOS SÃO FILIADOS A PARTIDOS DE CENTRO - 2008 - 2016

ESTATÍSTICAS	2008-2010	2010-2012	2012-2014	2014-2016
Casos	401	401	724	724
Média	1,52%	1,45%	-1,06%	0,39%
Mediana	1,34%	1,20%	-1,01%	0,25%
Desvio padrão	4,59%	4,46%	5,05%	4,67%
até 10% dos casos	-3,53%	-3,22%	-6,30%	-3,83%
10%-20%	-1,31%	-1,62%	-4,21%	-2,26%
20%-30%	-0,09%	-0,41%	-3,05%	-1,26%
30%-40%	0,65%	0,40%	-1,92%	-0,48%
40%-50%	1,34%	1,20%	-1,01%	0,25%
50%-60%	2,17%	1,96%	-0,13%	1,04%
60%-70%	3,29%	3,14%	0,91%	1,81%
70%-80%	4,43%	4,36%	1,97%	2,86%
80%-90%	6,44%	6,49%	3,62%	4,68%

FONTE: O autor (2019).

No caso das gestões municipais de centro, a distribuição dos casos nos percentis, bem como o movimento de ampliação percentual de despesas educacionais na execução orçamentária se aproximam do cenário apresentado na tabela dos partidos de esquerda. Todavia, com exceção do biênio 2014 – 2016, as medidas de desvio padrão das demais comparações são maiores, o que traz maior variação entre os municípios. Como a mediana é menor que a média em quase todos os casos, exceção ao biênio 2014 – 2016, os dados indicam que a média é mais influenciada pelos casos acima dela. A tabela seguinte apresenta tais estatísticas para as gestões municipais lideradas pelos partidos de direita.

TABELA 15 - ESTATÍSTICAS DE POSIÇÃO E DISPERSÃO DO MOVIMENTO PERCENTUAL DE INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO DOS CASOS EM QUE OS PREFEITOS SÃO FILIADOS A PARTIDOS DE DIREITA - 2008 - 2016

ESTATÍSTICAS	2008-2010	2010-2012	2012-2014	2014-2016
Casos	2403	2403	1900	1900
Média	1,02%	1,27%	-0,70%	0,22%
Mediana	0,82%	1,02%	-0,73%	0,12%
Desvio padrão	4,68%	4,43%	5,05%	4,76%
até 10% dos casos	-3,33%	-3,34%	-5,44%	-3,53%
10%-20%	-1,84%	-1,61%	-3,66%	-2,19%
20%-30%	-0,83%	-0,57%	-2,47%	-1,29%
30%-40%	0,04%	0,28%	-1,56%	-0,56%
40%-50%	0,82%	1,02%	-0,73%	0,12%
50%-60%	1,74%	1,86%	-0,01%	0,78%
60%-70%	2,66%	2,91%	0,82%	1,49%
70%-80%	3,99%	4,22%	1,63%	2,66%
80%-90%	5,93%	6,24%	3,26%	4,15%

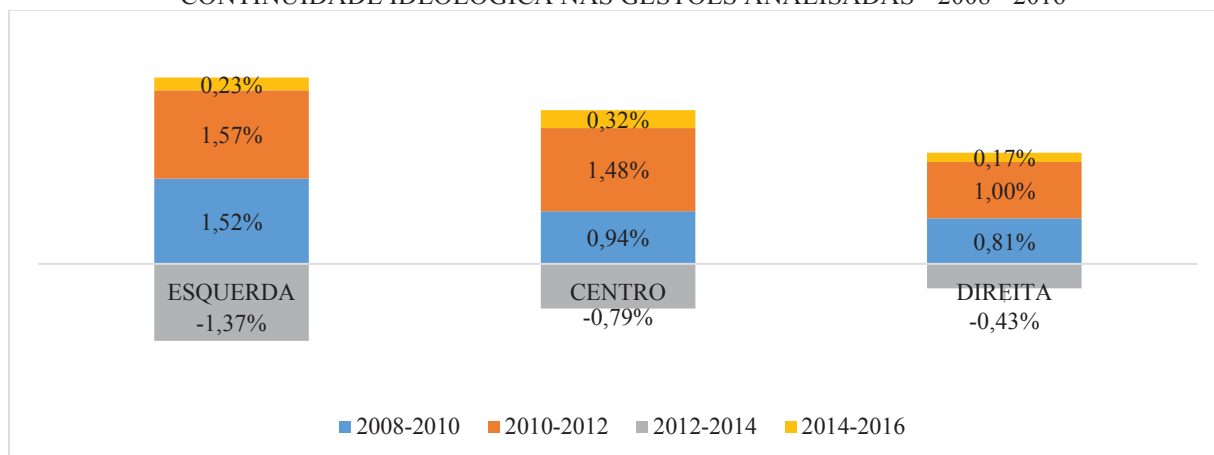
FONTE: O autor (2019).

As gestões lideradas pelos partidos de direita modificam seu espectro de domínio no cenário nacional no comparativo entre as administrações 2009 – 2012 e 2013 – 2016. Em comparação aos partidos de centro e de esquerda, é a única dessa divisão ideológica que perde prefeituras nesse período. Com exceção do biênio 2012 – 2014, nas demais a mediana é sempre menor que a média, o que indica que mais de 50% dos casos estão abaixo da média percentual e, em consequência, afirma-se que há casos para além do percentil de 50% que ampliam essa medida. Durante a série histórica, as medidas de desvio padrão se aproximam das gestões de centro e, quando comparado com as gestões de esquerda e centro, a principal diferença são 60% de casos com menores diferenças percentuais, pois, nos partidos de direita, a frequência de diferenciações supracitadas tem menor valor. Ou seja, nos partidos de direita, os municípios que ampliaram menos ou reduziram os percentuais de investimento educacional nas despesas orçamentárias apresentam diferenças menores.

Ampliando o entendimento da discussão sobre ideologia partidária na valorização da remuneração docente, o gráfico a seguir apresenta uma média de diferença percentual nas gestões que tiveram continuidade de ideologia partidária nas administrações 2009 – 2012 e 2013 – 2016.

GRÁFICO 14 - DIFERENÇAS MÉDIAS DE PERCENTUAL DE AMPLIAÇÃO DO INVESTIMENTO EDUCACIONAL NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS AGREGADOS POR

CONTINUIDADE IDEOLÓGICA NAS GESTÕES ANALISADAS - 2008 - 2016



FONTE: O autor (2019).

O cenário apresentado tem similaridades com as estatísticas de ampliação orçamentária em educação em relação à despesa orçamentária municipal apresentado anteriormente. Em percentual acumulado, as gestões de direita tendem a ampliar seu orçamento educacional no período em menor escala que as demais gestões. Apesar do fato, estas administrações também têm menor redução percentual na despesa educacional no biênio 2012 – 2014. Assim como na análise de gestões partidárias sem continuidade, a tabela abaixo apresenta as estatísticas de média, mediana, desvio padrão e a divisão dos casos por percentis, das menores diferenças percentuais no comparativo bienal para as maiores, com delimitação de análise para as gestões em que os partidos políticos dos prefeitos têm posicionamento ideológico de esquerda.

TABELA 16 - ESTATÍSTICAS DE POSIÇÃO E DISPERSÃO DO MOVIMENTO PERCENTUAL DE INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO DOS CASOS EM QUE HOUVE CONTINUIDADE IDEOLÓGICA DE ESQUERDA - 2008 - 2016

ESTATÍSTICAS	2008-2010	2010-2012	2012-2014	2014-2016
Casos	194	194	194	194
Média	1,52%	1,57%	-1,37%	0,23%
Mediana	0,88%	1,15%	-1,11%	0,50%
Desvio padrão	4,32%	4,17%	4,41%	5,05%
até 10% dos casos	-3,34%	-3,23%	-6,55%	-3,56%
10%-20%	-1,57%	-1,71%	-4,04%	-2,31%
20%-30%	-0,93%	-0,82%	-2,87%	-1,05%
30%-40%	0,13%	0,08%	-1,92%	-0,40%
40%-50%	0,88%	1,15%	-1,11%	0,50%
50%-60%	2,02%	2,11%	-0,48%	0,92%
60%-70%	3,77%	3,52%	0,41%	1,35%
70%-80%	4,98%	4,55%	1,65%	2,47%
80%-90%	6,67%	7,20%	3,08%	3,94%

FONTE: O autor (2019).

A continuidade dos partidos com posicionamento ideológico de esquerda é bem menor que das demais posições políticas, com apenas 194 casos. No que tange ao desvio padrão, é

uniforme em todos os biênios. Em relação à distribuição por percentis, o cenário se aproxima das gestões de esquerda sem continuidade, mas com médias percentuais maiores, principalmente na primeira gestão analisada. O comparativo da média com a mediana indica que na primeira gestão, as médias são mais suscetíveis aos municípios que tiveram ampliação percentual acima desta, diferente da segunda gestão, aonde as medianas são maiores que a média, e, por consequência, mais influenciadas pelos percentuais abaixo desta. A tabela seguinte apresenta esse cenário para os municípios com continuidade ideológica de centro.

TABELA 17 - ESTATÍSTICAS DE POSIÇÃO E DISPERSÃO DO MOVIMENTO PERCENTUAL DE INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO DOS CASOS EM QUE HOUVE CONTINUIDADE IDEOLÓGICA DE CENTRO - 2008 - 2016

ESTATÍSTICAS	2008-2010	2010-2012	2012-2014	2014-2016
Casos	415	415	415	415
Média	0,94%	1,48%	-0,79%	0,32%
Mediana	0,92%	1,56%	-0,54%	-0,16%
Desvio padrão	4,59%	3,98%	4,50%	7,94%
até 10% dos casos	-3,73%	-2,75%	-5,65%	-4,85%
10%-20%	-2,01%	-1,32%	-3,95%	-2,83%
20%-30%	-0,67%	-0,38%	-2,58%	-1,73%
30%-40%	0,20%	0,53%	-1,42%	-0,78%
40%-50%	0,92%	1,56%	-0,54%	-0,16%
50%-60%	1,94%	2,19%	0,32%	0,88%
60%-70%	3,04%	3,08%	1,20%	1,96%
70%-80%	4,20%	4,39%	2,08%	3,05%
80%-90%	5,69%	6,28%	3,83%	4,43%

FONTE: O autor (2019).

O comportamento dos casos é bastante variável, inclusive dentro das gestões. Enquanto a mediana é maior do que a média nos biênios 2010-2012 e 2014 – 2016, ou seja, nos últimos anos de cada gestão, o contrário acontece nos demais intervalos bienais. O desvio padrão é bem maior no último biênio, fator explicativo da variação percentual no comparativo entre os 415 municípios. A tabela abaixo apresenta as mesmas informações dos municípios com gestão liderada pelos partidos de direita.

TABELA 18 - ESTATÍSTICAS DE POSIÇÃO E DISPERSÃO DO MOVIMENTO PERCENTUAL DE INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO DOS CASOS EM QUE HOUVE CONTINUIDADE IDEOLÓGICA DE DIREITA - 2008 - 2016

ESTATÍSTICAS	2008-2010	2010-2012	2012-2014	2014-2016
Casos	946	946	946	946
Média	0,81%	1,00%	-0,43%	0,17%
Mediana	0,69%	0,99%	-0,63%	0,03%
Desvio padrão	4,40%	4,03%	5,18%	5,22%
até 10% dos casos	-3,16%	-3,40%	-5,02%	-3,49%
10%-20%	-1,79%	-1,61%	-3,28%	-2,02%
20%-30%	-0,90%	-0,54%	-2,14%	-1,16%
30%-40%	0,01%	0,28%	-1,39%	-0,51%
40%-50%	0,69%	0,99%	-0,63%	0,03%
50%-60%	1,42%	1,72%	0,13%	0,72%

TABELA 18 - ESTATÍSTICAS DE POSIÇÃO E DISPERSÃO DO MOVIMENTO PERCENTUAL DE INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO DOS CASOS EM QUE HOUVE CONTINUIDADE IDEOLÓGICA DE DIREITA - 2008 - 2016

				(conclusão)
60%-70%	2,33%	2,69%	0,86%	1,49%
70%-80%	3,58%	3,83%	1,75%	2,65%
80%-90%	5,39%	5,63%	3,42%	4,12%

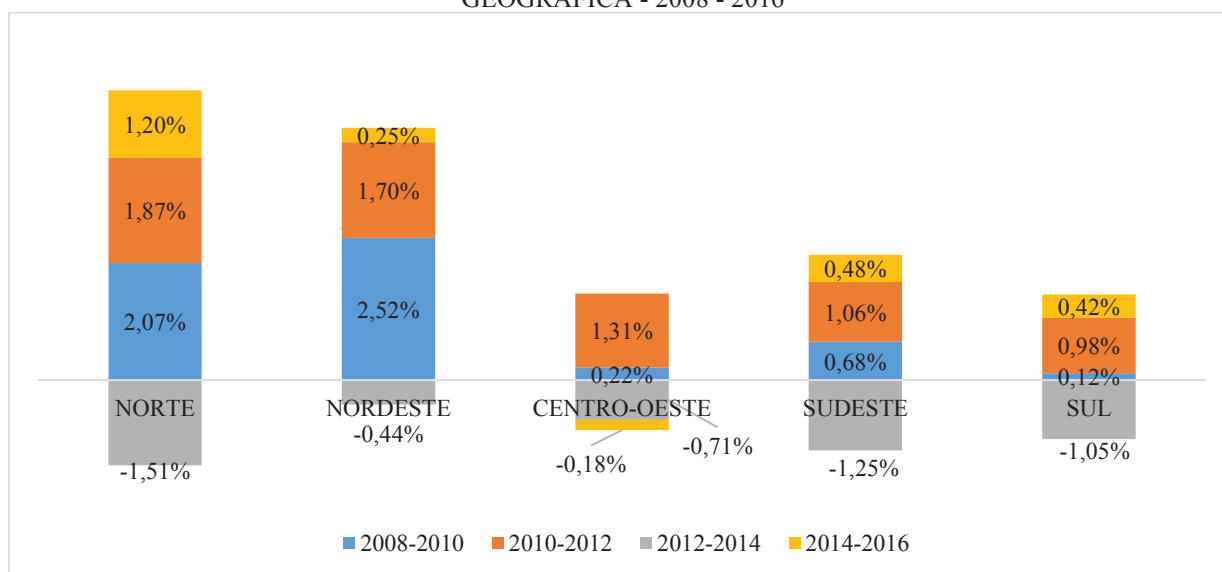
FONTE: O autor (2019).

Em todos os casos, as medianas são menores que a média, ou seja, as médias são mais influenciadas pelos casos acima desta, que são em menor quantidade, mas, mais dispersos. A distribuição por percentis tem um salto considerável nos 30% de casos com maior ampliação de investimento educacional. Além disso, há maior variação percentual dos casos na segunda gestão.

Estes panoramas indicam que, nas gestões dos três posicionamentos ideológicos acerca da valorização da remuneração docente há uma disputa pelo fundo público que promove uma variação nos comparativos percentuais bienais, independente de partido e posição política. Entretanto, o cenário inicial indica que nas administrações públicas municipais dos partidos de direita, além de maior variação na continuidade de gestão, o percentual acumulado é menor para estes em comparação com as demais gestões categorizadas.

A segunda variável abordada é a regionalidade, ou seja, abordar esse movimento percentual agregando os municípios por região geográfica. O gráfico abaixo aborda essa categorização em comparativo bienal.

GRÁFICO 15 - MÉDIA DE DIFERENÇAS PERCENTUAIS DO INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO EM RELAÇÃO À EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS AGREGADOS POR REGIÃO GEOGRÁFICA - 2008 - 2016



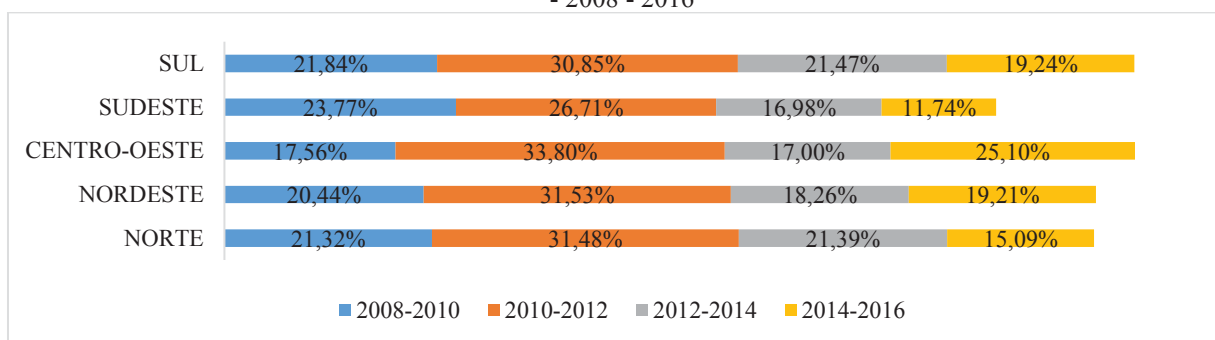
FONTE: O autor (2019).

A diferença entre a ampliação percentual em investimento educacional das regiões

Norte e Nordeste em relação às demais é grande, mesmo com a redução do biênio 2012-2014, particularmente na região Norte. Destaca-se a primeira gestão como um período em que o percentual de investimento em educação na despesa orçamentária tem maior aumento, principalmente nas regiões geográficas em destaque.

Em todos os cenários até aqui, há uma comunalidade: no biênio 2012 – 2014 a grande maioria dos municípios perdem percentuais em educação na disputa pelo fundo público local, bem como a ampliação das receitas educacionais em grande parte dos municípios em decorrência da implantação do Fundeb de forma progressiva até o ano de 2010. Uma das possibilidades para melhor compreensão desse movimento é o crescimento de receitas, que pode ter sido maior que a ascensão de investimento em educação, resultando em perdas percentuais. O gráfico abaixo regionaliza esse movimento.

GRÁFICO 16 - CRESCIMENTO PERCENTUAL DE RECEITAS MUNICIPAIS EM COMPARAÇÃO BIENAL - 2008 - 2016



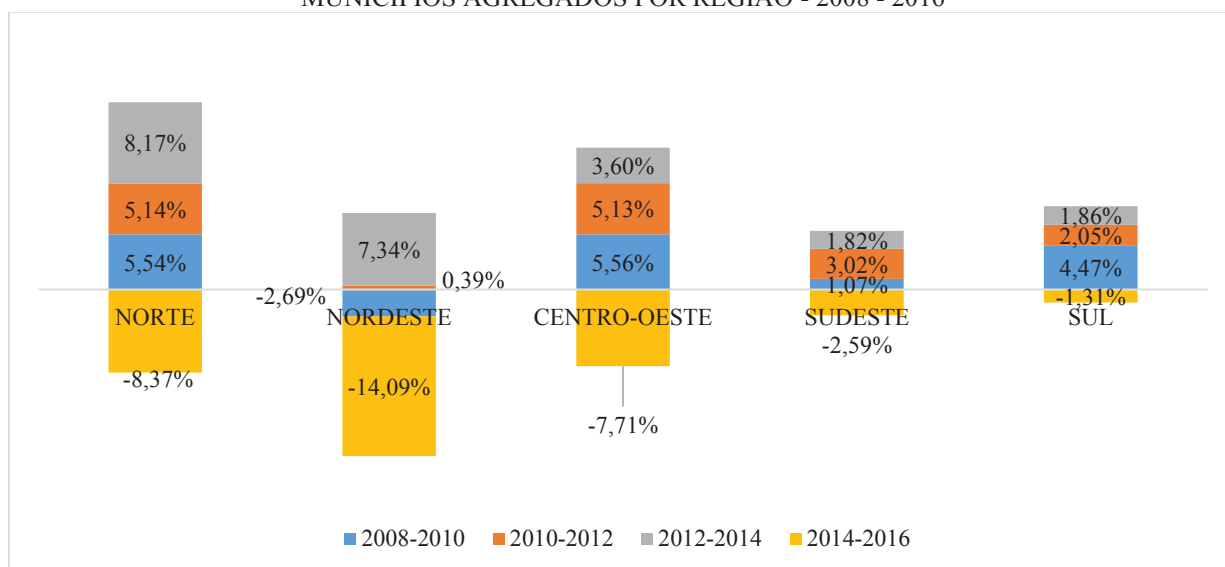
FONTE: O autor (2019).

O crescimento de receitas é maior no comparativo 2008 – 2012, ou seja, na primeira gestão municipal analisada. Com isso, esse movimento de decréscimo de percentuais em investimento educacional não se explica por uma grande evolução de receitas. Entretanto, confirma que o Fundeb pode ter auxiliado a ampliação de receitas e investimento educacional, principalmente pela complementação da União e a maior transferência de recursos dos estados para a conta contábil do referido fundo.

No contexto de ampliação de matrículas, há outra possibilidade explicativa para o biênio 2012-2014. Um possível decréscimo de matrículas poderia implicar em redução do investimento. Não é o que acontece para esse período.

GRÁFICO 17 - MOVIMENTO PERCENTUAL DE AMPLIAÇÃO OU REDUÇÃO DE MATRÍCULAS DOS

MUNICÍPIOS AGREGADOS POR REGIÃO - 2008 - 2016

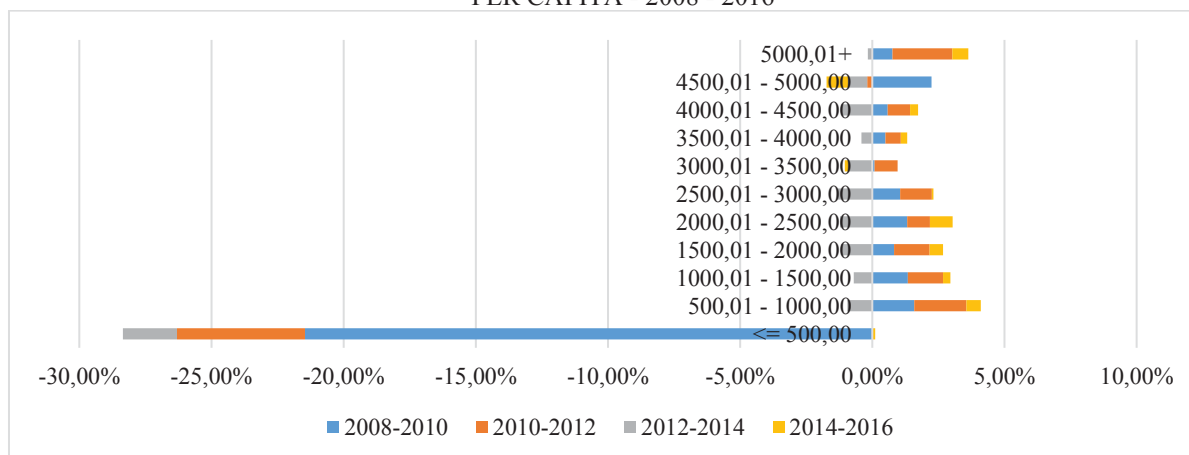


FONTE: O autor (2019).

A redução de matrículas aconteceu predominantemente entre 2014 e 2016. No caso do biênio 2012 – 2014 é ao contrário, o período aonde há, ao menos nas regiões Norte e Nordeste, maior ampliação percentual de matrículas. Ou seja, o movimento de matrículas não auxilia na compreensão dessa queda percentual de investimento educacional nas despesas municipais.

A arrecadação per capita é um indicador que auxilia a compreender o potencial de investimento do município, pois associa suas receitas em impostos, taxas e contribuições com sua população durante o ano. Para este trabalho, foi utilizado como base a arrecadação consolidada no ano de 2008 e o gráfico abaixo apresenta a média de variação percentual do investimento em educação em relação às despesas educacionais na comparação bienal da série histórica.

GRÁFICO 18 - MÉDIA DE DIFERENÇAS PERCENTUAIS DE INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO EM RELAÇÃO À EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS AGREGADOS POR ARRECADAÇÃO PER CAPITA - 2008 - 2016

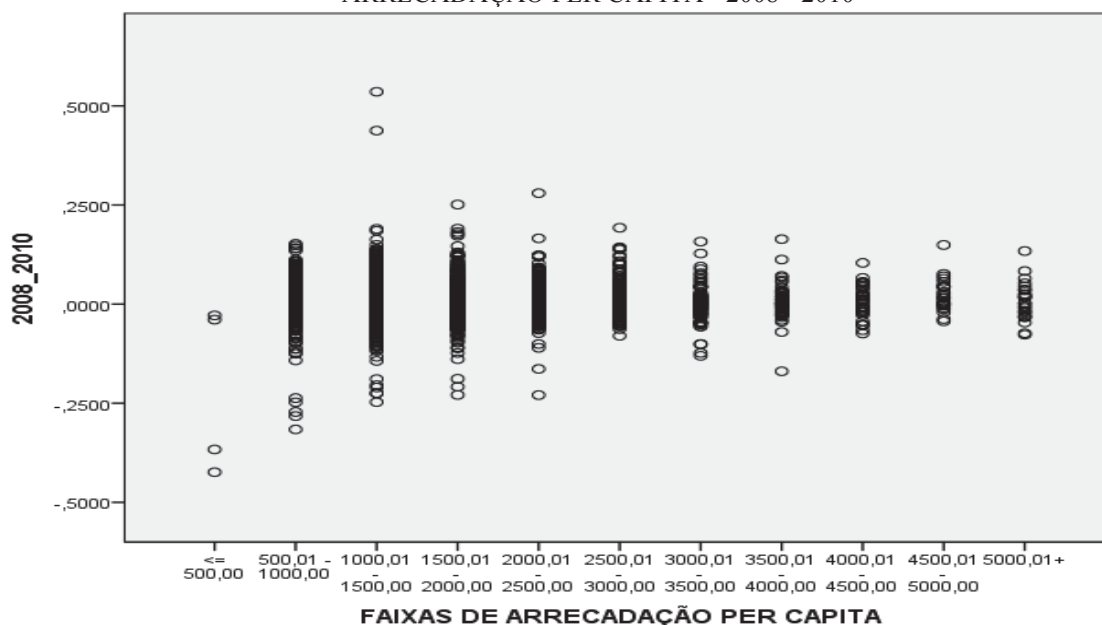


FONTE: O autor (2019).

Nas comparações bienais, somente os 4 municípios com arrecadação per capita até R\$ 500,00 tem perdas percentuais em educação em praticamente toda série histórica, com um ganho de apenas 1,1% no último biênio comparado. Entretanto, em todas as faixas delimitadas há perdas percentuais no biênio 2012 – 2014, estatística que dialoga com as demais indicações de porcentagem apresentadas anteriormente nesse panorama. Destacam-se as variações percentuais médias dos municípios de arrecadação per capita de R\$ 500,00 até R\$ 2.500,00 e os municípios com per capita acima de R\$ 5.000,00, com ampliações percentuais significativas entre 2008 – 2012.

Contextualizando esses dados, os gráficos a seguir trabalham com a dispersão desses dados por comparativo bienal. O primeiro gráfico é relacionado à variação percentual entre os anos de 2008 e 2010.

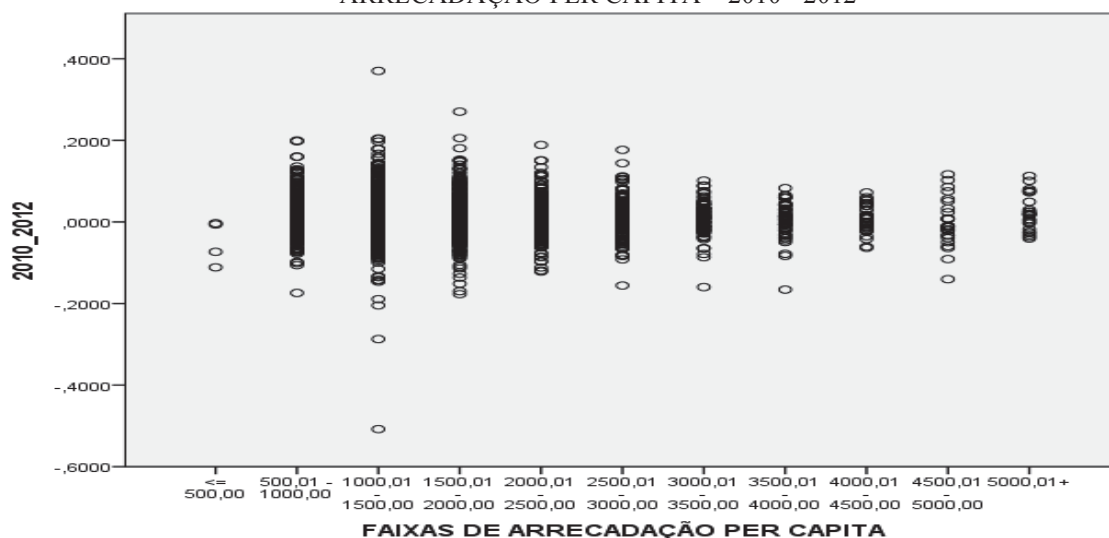
GRÁFICO 19 - DISPERSÃO DAS DIFERENÇAS PERCENTUAIS DE INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO EM RELAÇÃO À EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS AGREGADOS POR ARRECADAÇÃO PER CAPITA - 2008 - 2010



FONTE: O autor (2019).

Os municípios com arrecadação per capita de R\$ 500,00 até R\$ 2.500,00 apresentam maior variação nessas diferenças percentuais e os demais, com exceção dos 4 casos com per capita abaixo de R\$ 500,00, tendem a ser mais homogêneos nessa medida. Esse cenário é replicado em parte ao próximo gráfico, que apresenta essa mesma dispersão para os casos no comparativo bienal 2010 - 2012.

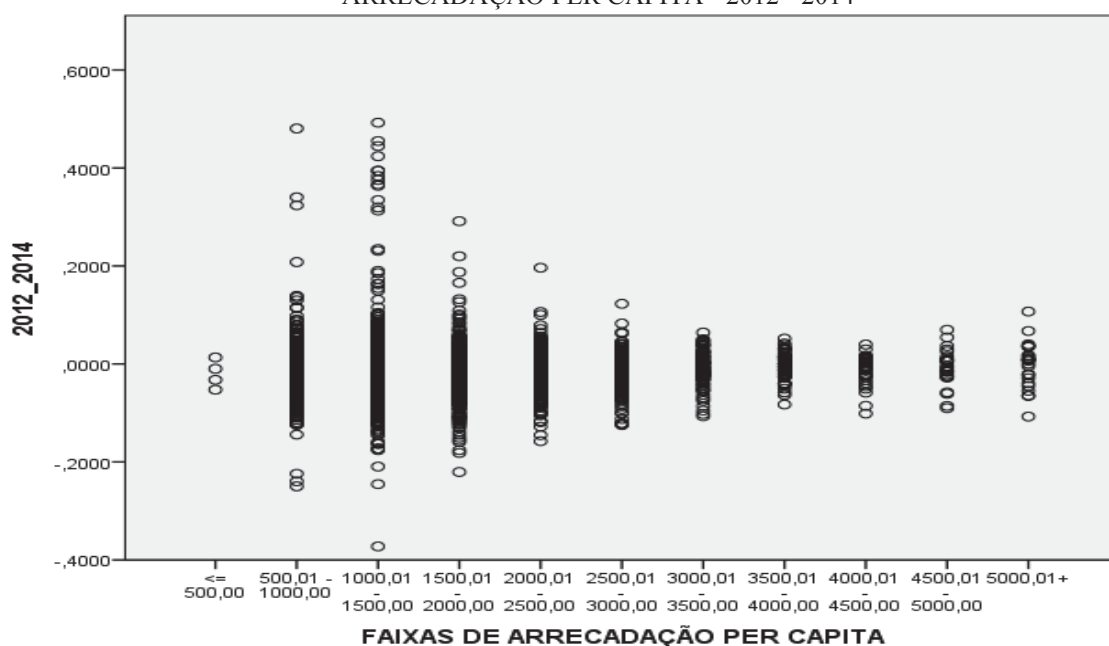
GRÁFICO 20 - DISPERSÃO DAS DIFERENÇAS PERCENTUAIS DE INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO EM RELAÇÃO À EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS AGREGADOS POR ARRECADAÇÃO PER CAPITA – 2010 - 2012



FONTE: O autor (2019).

A diferença deste gráfico para o anterior está na maior variabilidade apresentada nos municípios com arrecadação per capita entre R\$ 4.500,00 e R\$ 5.000,00. Nos demais, com alguns pontos dispersos, o cenário de homogeneidade e heterogeneidade se replicam. O gráfico abaixo trabalha com essas dispersões para o comparativo bienal 2012 – 2014.

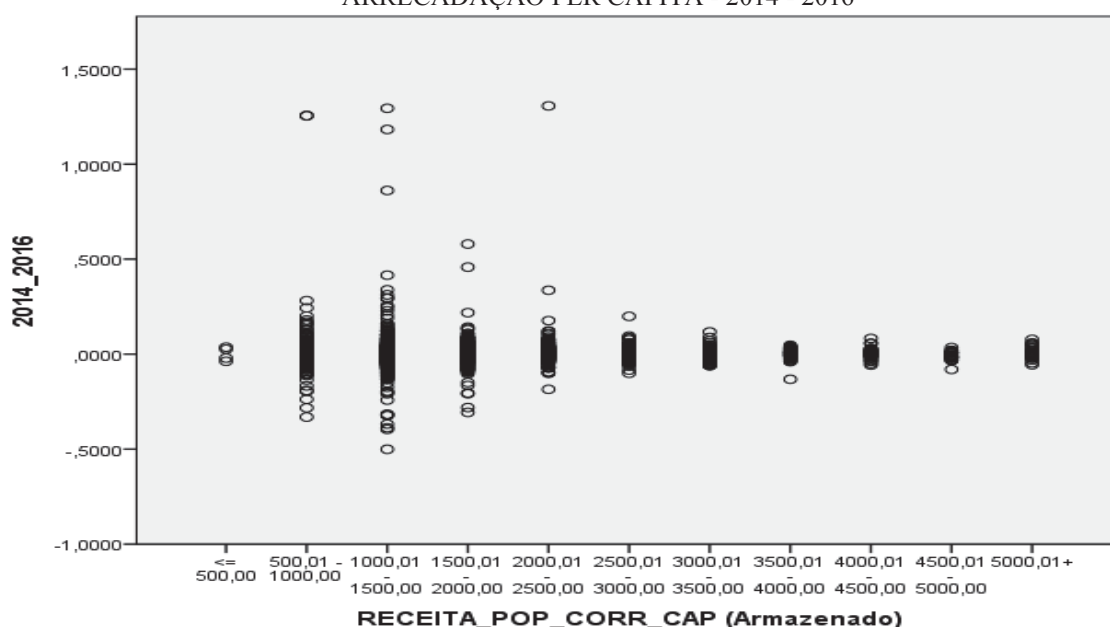
GRÁFICO 21 - DISPERSÃO DAS DIFERENÇAS PERCENTUAIS DE INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO EM RELAÇÃO À EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS AGREGADOS POR ARRECADAÇÃO PER CAPITA - 2012 - 2014



FONTE: O autor (2019).

Ainda que o cenário de homogeneidade e heterogeneidade na variação das diferenças percentuais seja próximo aos demais gráficos de dispersão apresentados, observa-se que nos municípios de arrecadação per capita entre R\$ 500,00 e R\$ 1.500,00 se destacam algumas dispersões em relação à concentração de diferenças percentuais, tanto negativas quanto positivas. Concluindo esse olhar para as dispersões, o gráfico seguinte trabalha com as diferenças percentuais de investimento educacional em relação às despesas municipais no comparativo dos anos de 2014 – 2016.

GRÁFICO 22 - DISPERSÃO DAS DIFERENÇAS PERCENTUAIS DE INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO EM RELAÇÃO À EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS AGREGADOS POR ARRECADAÇÃO PER CAPITA - 2014 - 2016



FONTE: O autor (2019).

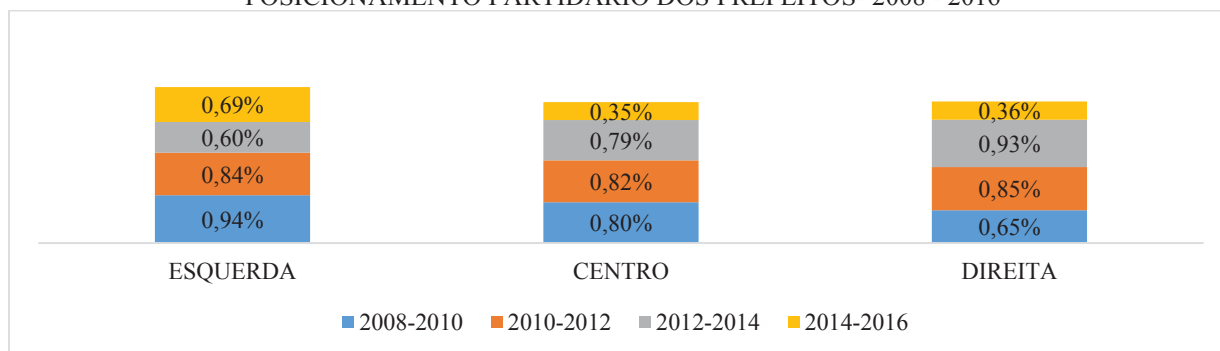
As dispersões e o comportamento gráfico são aproximadas ao comparativo 2012 – 2014. Entretanto, o que se observa em todos os gráficos é um maior esforço de ampliação na despesa orçamentária para o investimento educacional nos municípios com arrecadação per capita entre R\$ 500,00 e R\$ 2.500,00, sendo que, no caso dos 4 municípios de menor per capita categorizados, esse esforço é menor na medida estatística adotada.

Delineado o panorama de disputa pelo fundo público na ampliação (ou não) do investimento educacional em relação à execução orçamentária dos municípios, a seção seguinte visa apresentar uma análise análoga, mas, considerando o movimento de médias percentuais no investimento em remuneração docente.

5.2.2 Movimento percentual de investimento em remuneração docente

A primeira variável a ser explorada é o posicionamento ideológico dos partidos dos prefeitos das gestões 2009 – 2012 e 2013 – 2016 em relação à valorização dos profissionais do magistério, particularizando a questão da remuneração docente. O gráfico abaixo trabalha com as diferenças médias percentuais dos entes federados municipais em comparativo bienal durante a série histórica 2008 – 2016.

GRÁFICO 23 - DIFERENÇAS MÉDIAS DE PERCENTUAL DE AMPLIAÇÃO DO INVESTIMENTO EM REMUNERAÇÃO DOCENTE NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS AGREGADOS POR POSICIONAMENTO PARTIDÁRIO DOS PREFEITOS- 2008 - 2016



FONTE: O autor (2019).

A primeira diferença das médias de diferenças percentuais nos comparativos bienais é que todas são positivas em todos os anos. Entretanto, observa-se uma diferença entre as gestões de esquerda com as demais, com um crescimento percentual mais alto na administração 2009 – 2012 e um cenário mais próximo das outras prefeituras na segunda gestão. As tabelas seguintes trabalham com as estatísticas de dispersão desses casos, iniciando com as administrações municipais lideradas pelos partidos de esquerda.

TABELA 19 - ESTATÍSTICAS DE POSIÇÃO E DISPERSÃO DO MOVIMENTO PERCENTUAL DE INVESTIMENTO EM REMUNERAÇÃO DOCENTE DOS CASOS EM QUE OS PREFEITOS SÃO FILIADOS A PARTIDOS DE ESQUERDA - 2008 - 2016

ESTATÍSTICAS	2008-2010	2010-2012	2012-2014	2014-2016
Casos	1018	1018	1198	1198
Média	0,94%	0,84%	0,60%	0,69%
Mediana	0,77%	0,67%	0,61%	0,35%
Desvio padrão	3,56%	3,43%	3,65%	5,76%
até 10% dos casos	-2,85%	-2,93%	-3,57%	-3,55%
10%-20%	-1,40%	-1,45%	-1,68%	-1,80%
20%-30%	-0,41%	-0,51%	-0,65%	-0,95%
30%-40%	0,27%	0,10%	-0,02%	-0,23%
40%-50%	0,77%	0,67%	0,61%	0,35%
50%-60%	1,33%	1,29%	1,23%	0,94%
60%-70%	2,06%	1,99%	2,06%	1,62%
70%-80%	3,06%	3,15%	3,20%	2,54%
80%-90%	5,00%	4,71%	4,54%	4,46%

FONTE: O autor (2019).

Com a exceção do biênio 2012 – 2014, em todos os comparativos bienais a mediana é menor que a média. Tal fato indica que mais de 50% dos casos estão abaixo da média, apresentando um cenário de dispersão com alguns casos bem acima de boa parte das diferenças percentuais. Inicialmente, o desvio padrão indica maior heterogeneidade no biênio 2014 – 2016. Em relação aos percentuais apresentados no investimento educacional, há mais municípios que ampliaram seus percentuais de investimentos em remuneração docente do que a redução percentual em todos os biênios comparados. A tabela a seguir apresenta esse panorama para as gestões de centro.

TABELA 20 - ESTATÍSTICAS DE POSIÇÃO E DISPERSÃO DO MOVIMENTO PERCENTUAL DE INVESTIMENTO EM REMUNERAÇÃO DOCENTE DOS CASOS EM QUE OS PREFEITOS SÃO FILIADOS A PARTIDOS DE CENTRO - 2008 - 2016

ESTATÍSTICAS	2008-2010	2010-2012	2012-2014	2014-2016
Casos	401	401	724	724
Média	0,80%	0,82%	0,79%	0,35%
Mediana	0,97%	0,86%	0,57%	0,21%
Desvio padrão	3,65%	3,36%	3,85%	3,74%
até 10% dos casos	-3,50%	-3,08%	-3,58%	-3,66%
10%-20%	-1,53%	-1,49%	-1,85%	-1,93%
20%-30%	-0,46%	-0,72%	-0,89%	-1,00%
30%-40%	0,25%	0,00%	-0,22%	-0,33%
40%-50%	0,97%	0,86%	0,57%	0,21%
50%-60%	1,56%	1,31%	1,26%	0,94%
60%-70%	2,34%	2,25%	2,17%	1,73%
70%-80%	3,26%	3,37%	3,25%	2,88%
80%-90%	5,27%	5,12%	5,20%	4,85%

FONTE: O autor (2019).

Na primeira gestão, as medianas são maiores que a média, o que significa que os casos abaixo da média são minoria, ou seja, os casos de dispersão acima da média são menos impactantes nessa medida, cenário contrário à seguinte gestão. Tal fato se traduz na distribuição dos casos nos percentis, em que há mais casos com perdas percentuais nos biênios 2012 – 2014 e 2014 – 2016 que nas comparações bienais anteriores. No comparativo dessas informações com as gestões de esquerda, os dados de desvio padrão indicam menor heterogeneidade nos biênios finais de cada gestão. A tabela seguinte apresenta essas estatísticas para as gestões de direita.

TABELA 21 - ESTATÍSTICAS DE POSIÇÃO E DISPERSÃO DO MOVIMENTO PERCENTUAL DE INVESTIMENTO EM REMUNERAÇÃO DOCENTE DOS CASOS EM QUE OS PREFEITOS SÃO FILIADOS A PARTIDOS DE DIREITA - 2008 - 2016

ESTATÍSTICAS	2008-2010	2010-2012	2012-2014	2014-2016
Casos	2403	2403	1900	1900
Média	0,65%	0,85%	0,93%	0,36%
Mediana	0,69%	0,72%	0,68%	0,36%

TABELA 21 - ESTATÍSTICAS DE POSIÇÃO E DISPERSÃO DO MOVIMENTO PERCENTUAL DE INVESTIMENTO EM REMUNERAÇÃO DOCENTE DOS CASOS EM QUE OS PREFEITOS SÃO FILIADOS A PARTIDOS DE DIREITA - 2008 - 2016

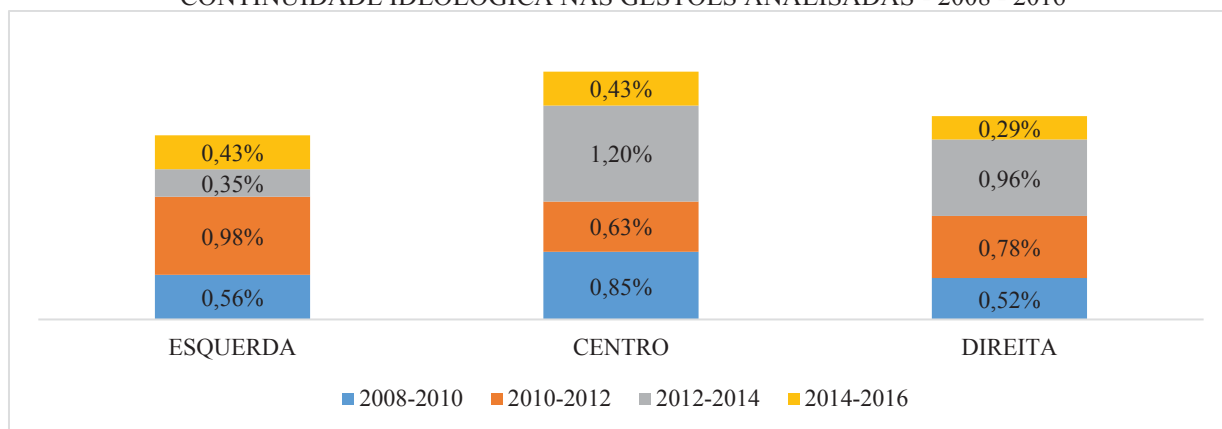
	(conclusão)			
Desvio padrão	3,35%	3,30%	3,99%	3,75%
até 10% dos casos	-3,02%	-2,69%	-3,08%	-3,34%
10%-20%	-1,44%	-1,32%	-1,53%	-1,87%
20%-30%	-0,53%	-0,52%	-0,58%	-0,91%
30%-40%	0,12%	0,13%	0,09%	-0,18%
40%-50%	0,69%	0,72%	0,68%	0,36%
50%-60%	1,28%	1,37%	1,29%	0,99%
60%-70%	1,95%	2,01%	2,02%	1,67%
70%-80%	2,77%	3,05%	3,02%	2,53%
80%-90%	4,21%	4,68%	4,61%	4,01%

Fonte: O autor (2019).

Apesar de os três grupos, esquerda, centro e direita, apresentarem um cenário de heterogeneidade, com exceção do biênio 2012 – 2014, o último grupo de gestões municipais é menos heterogêneo. Diferenças entre mediana e média só se destacam nos biênios 2010 – 2012 e 2012 – 2014, com a primeira medida menor que a segunda. Ademais, há maior quantidade de municípios com perdas nas diferenças percentuais que nas gestões de esquerda e centro.

Outra questão relevante para este trabalho é a continuidade de gestão na série histórica, ou seja, ideologias que se mantiveram no poder público de determinados municípios durante as duas gestões. O gráfico abaixo apresenta as médias de diferenças percentuais nos comparativos bienais da série histórica para casos com essa característica.

GRÁFICO 24 - DIFERENÇAS MÉDIAS DE PERCENTUAL DE AMPLIAÇÃO DO INVESTIMENTO EDUCACIONAL NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS AGREGADOS POR CONTINUIDADE IDEOLÓGICA NAS GESTÕES ANALISADAS - 2008 - 2016



FONTE: O autor (2019).

Inicialmente, a continuidade parece apresentar maior variação na ampliação orçamentária em remuneração docente, sendo que o biênio 2012 – 2014 é o que apresenta maior

diferença, particularmente nas gestões de esquerda, com menor ampliação, em relação às demais. Buscando contextualizar esse cenário, a tabela abaixo apresenta as dispersões destes casos.

TABELA 22 - ESTATÍSTICAS DE POSIÇÃO E DISPERSÃO DO MOVIMENTO PERCENTUAL DE INVESTIMENTO EM REMUNERAÇÃO DOCENTE DOS CASOS EM QUE HOUVE CONTINUIDADE IDEOLÓGICA DE ESQUERDA - 2008 - 2016

ESTATÍSTICAS	2008-2010	2010-2012	2012-2014	2014-2016
Casos	194	194	194	194
Média	0,56%	0,98%	0,35%	0,43%
Mediana	0,33%	0,80%	0,49%	0,39%
Desvio padrão	3,60%	3,90%	3,24%	3,43%
até 10% dos casos	-3,36%	-2,96%	-3,62%	-2,62%
10%-20%	-1,89%	-1,29%	-1,63%	-1,51%
20%-30%	-0,84%	-0,41%	-0,59%	-0,76%
30%-40%	-0,20%	0,22%	0,01%	-0,02%
40%-50%	0,33%	0,80%	0,49%	0,39%
50%-60%	0,84%	1,35%	1,15%	0,79%
60%-70%	1,41%	1,96%	1,69%	1,42%
70%-80%	2,56%	3,14%	2,77%	2,26%
80%-90%	4,29%	5,48%	3,87%	4,25%

FONTE: O autor (2019).

A quantidade de municípios é bem menor que nos demais grupos, com 194 casos. Particularmente no biênio 2012 – 2014, 19 casos têm diferenças de percentuais entre os anos bastante significativas, o que impacta negativamente na média percentual. Esse cenário é ratificado pela mediana, bem maior que a média, implicando que os casos supracitados têm maior influência no movimento da média. Ademais, trata-se de um cenário de alta variabilidade, principalmente na primeira gestão. A tabela seguinte trabalha com as estatísticas de dispersão para as gestões de centro com continuidade nas administrações analisadas.

TABELA 23 - ESTATÍSTICAS DE POSIÇÃO E DISPERSÃO DO MOVIMENTO PERCENTUAL DE INVESTIMENTO EM REMUNERAÇÃO DOCENTE DOS CASOS EM QUE HOUVE CONTINUIDADE IDEOLÓGICA DE CENTRO - 2008 - 2016

ESTATÍSTICAS	2008-2010	2010-2012	2012-2014	2014-2016
Casos	415	415	415	415
Média	0,85%	0,63%	1,20%	0,43%
Mediana	0,72%	0,79%	1,02%	0,24%
Desvio padrão	3,39%	3,21%	3,47%	4,33%
até 10% dos casos	-2,86%	-3,14%	-2,93%	-3,61%
10%-20%	-1,07%	-1,61%	-1,38%	-2,05%
20%-30%	-0,47%	-0,73%	-0,42%	-1,08%
30%-40%	0,16%	-0,02%	0,35%	-0,40%
40%-50%	0,72%	0,79%	1,02%	0,24%
50%-60%	1,36%	1,31%	1,71%	0,89%
60%-70%	2,27%	1,92%	2,60%	1,65%
70%-80%	3,39%	2,88%	3,49%	2,82%
80%-90%	5,14%	4,66%	5,39%	4,91%

FONTE: O autor (2019).

Com exceção do comparativo bienal 2010 – 2012, nos demais a mediana é menor que a média, ou seja, há mais casos com diferenças percentuais menores que essa medida. Trata-se de um cenário de heterogeneidade que se amplia na segunda gestão, particularmente no biênio 2014 – 2016. O gráfico abaixo apresenta as dispersões para as gestões de direita.

TABELA 24 - ESTATÍSTICAS DE POSIÇÃO E DISPERSÃO DO MOVIMENTO PERCENTUAL DE INVESTIMENTO EM REMUNERAÇÃO DOCENTE DOS CASOS EM QUE HOUVE CONTINUIDADE IDEOLÓGICA DE DIREITA - 2008 - 2016

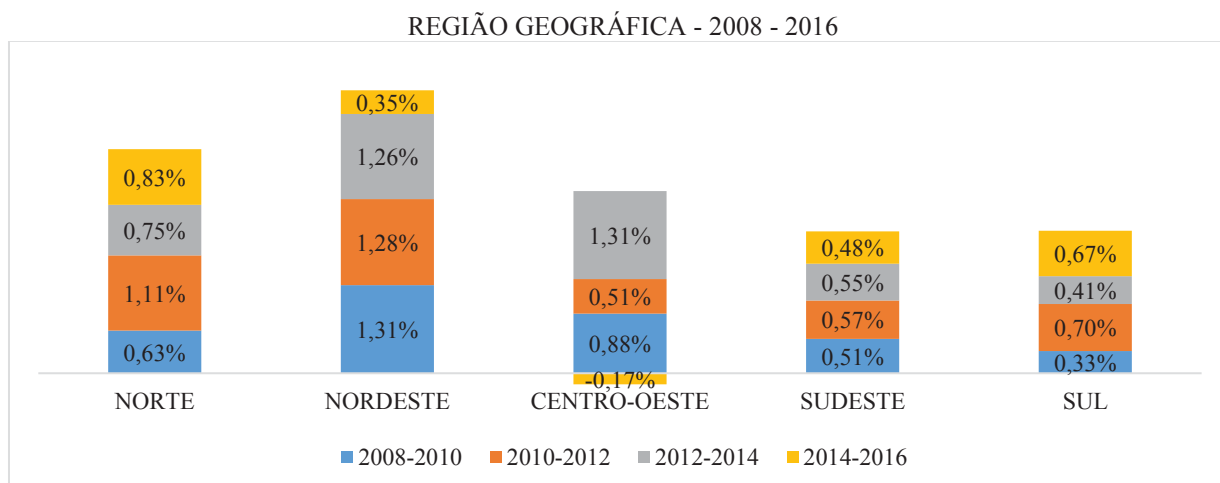
ESTATÍSTICAS	2008-2010	2010-2012	2012-2014	2014-2016
Casos	946	946	946	946
Média	0,52%	0,78%	0,96%	0,29%
Mediana	0,64%	0,69%	0,73%	0,37%
Desvio padrão	3,24%	2,91%	4,14%	3,90%
até 10% dos casos	-3,06%	-2,44%	-3,05%	-3,02%
10%-20%	-1,49%	-1,21%	-1,51%	-1,72%
20%-30%	-0,61%	-0,47%	-0,52%	-0,79%
30%-40%	0,02%	0,08%	0,13%	-0,15%
40%-50%	0,64%	0,69%	0,73%	0,37%
50%-60%	1,15%	1,22%	1,30%	1,02%
60%-70%	1,90%	1,84%	2,01%	1,57%
70%-80%	2,53%	2,84%	2,96%	2,31%
80%-90%	4,12%	4,39%	4,52%	3,67%

FONTE: O autor (2019).

Assim como o cenário de alta dispersão em todos os grupos de municípios, há um destaque para o biênio 2012 – 2014, particularmente pelas diferenças negativas acentuadas de alguns municípios nos 10% de casos com os menores percentuais na comparação. A relação mediana x média varia bastante, sendo que a primeira medida estatística é maior nos biênios 2008 – 2010 e 2014 – 2016.

Outra variável, trabalhada na seção anterior, é referente à regionalidade, ou seja, a distribuição dessas diferenças percentuais por região geográfica brasileira. O gráfico a seguir apresenta essas diferenças médias para cada biênio na série histórica.

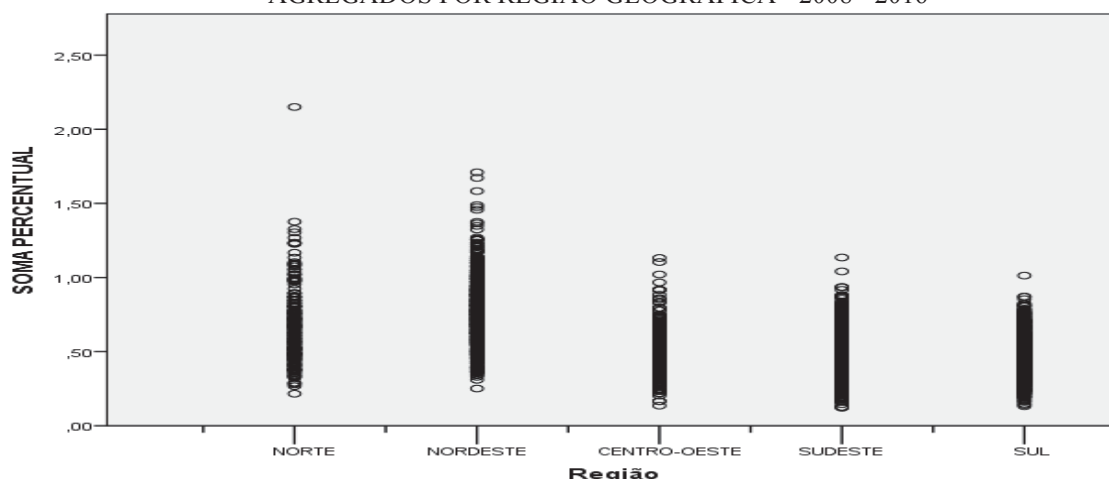
GRÁFICO 25 - MÉDIA DE DIFERENÇAS PERCENTUAIS DO INVESTIMENTO EM REMUNERAÇÃO DOCENTE EM RELAÇÃO À EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS AGREGADOS POR



FONTE: O autor (2019).

Impulsionado pela primeira gestão na série histórica, as regiões Norte e Nordeste, assim como no estudo de investimento em educação, apresentam maiores ampliações percentuais na despesa orçamentária, desta vez em remuneração docente, sendo que, em todas regiões, o crescimento dessa medida tende a ser mais discreto no biênio 2014 – 2016, com exceção das regiões Sul e Norte. Dialogando com esse cenário, o gráfico a seguir apresenta um somatório das diferenças de percentual investido em remuneração docente em relação à execução orçamentária por região, agregando os municípios por região.

GRÁFICO 26 - SOMATÓRIO DE DIFERENÇAS PERCENTUAIS POR BIÊNIO NO INVESTIMENTO EM REMUNERAÇÃO DOCENTE EM RELAÇÃO À EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS AGREGADOS POR REGIÃO GEOGRÁFICA - 2008 - 2016



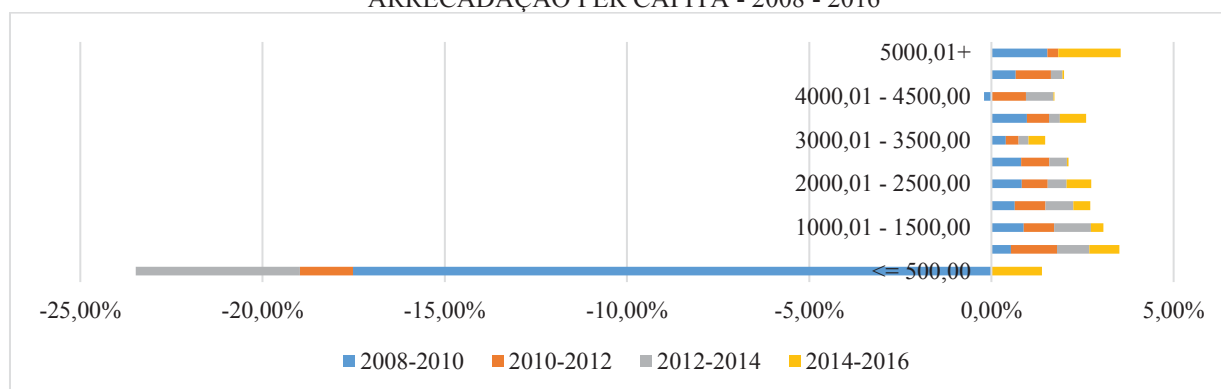
FONTE: O autor (2019).

As regiões Norte e Nordeste acumulam seus casos em uma faixa percentual mais acima que das demais regiões, apesar de manter um panorama de dispersão heterogêneo. Ou seja, apesar das diferenças médias maiores, também há uma alta variação nessa medida nessas regiões, assim

como nas demais.

Outra variável importante para esse trabalho é a arrecadação per capita, também explorada na seção anterior. O gráfico a seguir apresenta as diferenças médias percentuais nos municípios, agregando os casos por arrecadação per capita e discriminando os dados por comparativo bienal.

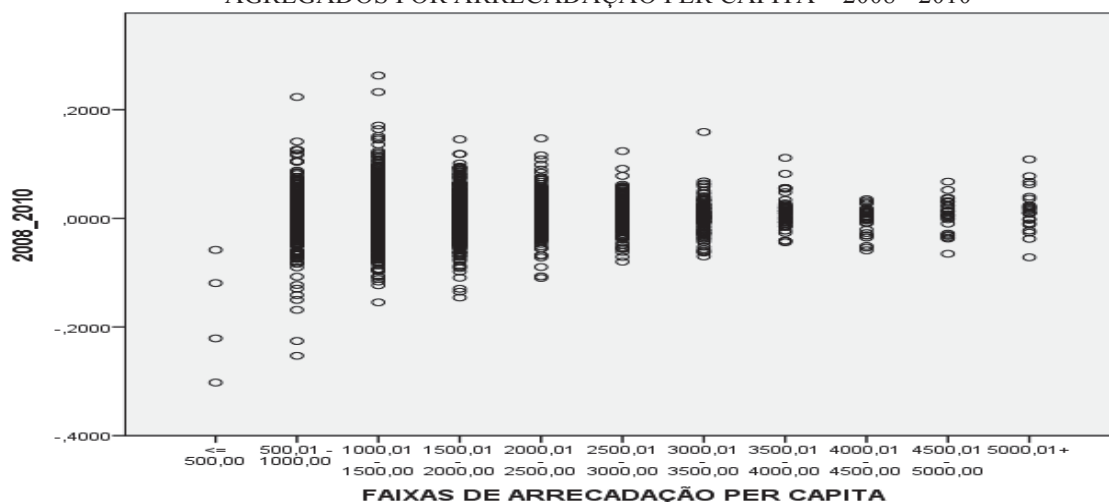
GRÁFICO 27 - MÉDIA DE DIFERENÇAS PERCENTUAIS DE INVESTIMENTO EM REMUNERAÇÃO DOCENTE EM RELAÇÃO À EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS AGREGADOS POR ARRECADAÇÃO PER CAPITA - 2008 - 2016



FONTE: O autor (2019).

A distribuição percentual dos casos de diferenciação bienal no investimento em remuneração docente por arrecadação per capita se aproxima das médias de diferenças percentuais de educação na despesa orçamentária, com exceção dos municípios entre R\$ 3.500,01 e R\$ 4.000,00, que apresentam percentuais maiores. Os gráficos a seguir apresentam a dispersão dessas medidas por comparativo bienal, iniciando pelo intervalo 2008 – 2010.

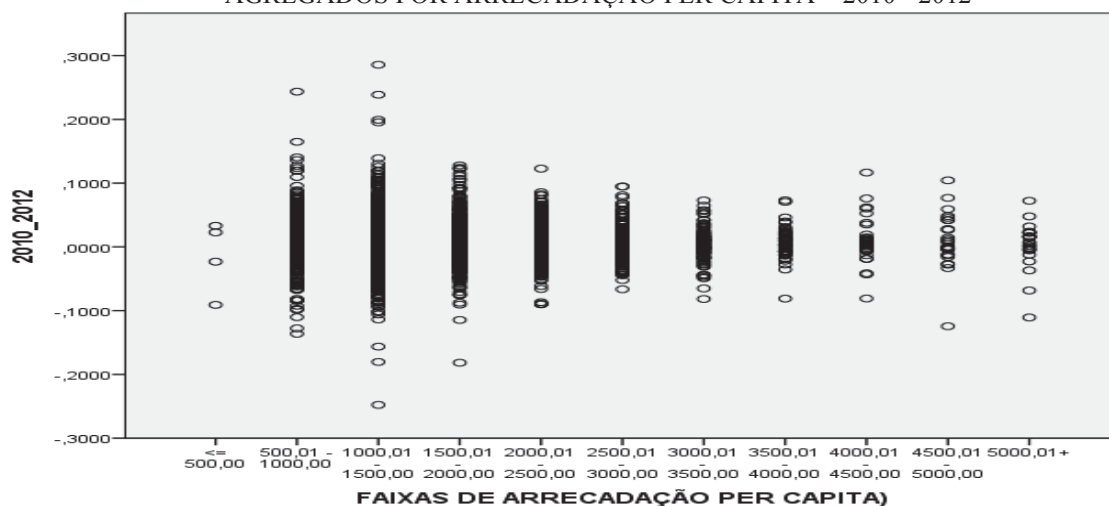
GRÁFICO 28 - DISPERSÃO DAS DIFERENÇAS PERCENTUAIS DE INVESTIMENTO EM REMUNERAÇÃO DOCENTE EM RELAÇÃO À EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS AGREGADOS POR ARRECADAÇÃO PER CAPITA – 2008 - 2010



FONTE: O autor (2019).

As dispersões tendem a ser menores na medida em que a faixa de arrecadação per capita aumenta, com exceção dos municípios acima de R\$ 5.000,01, dispersão próxima aos percentuais de investimento em educação. Abaixo, o gráfico apresenta esse panorama para o biênio 2010 – 2012.

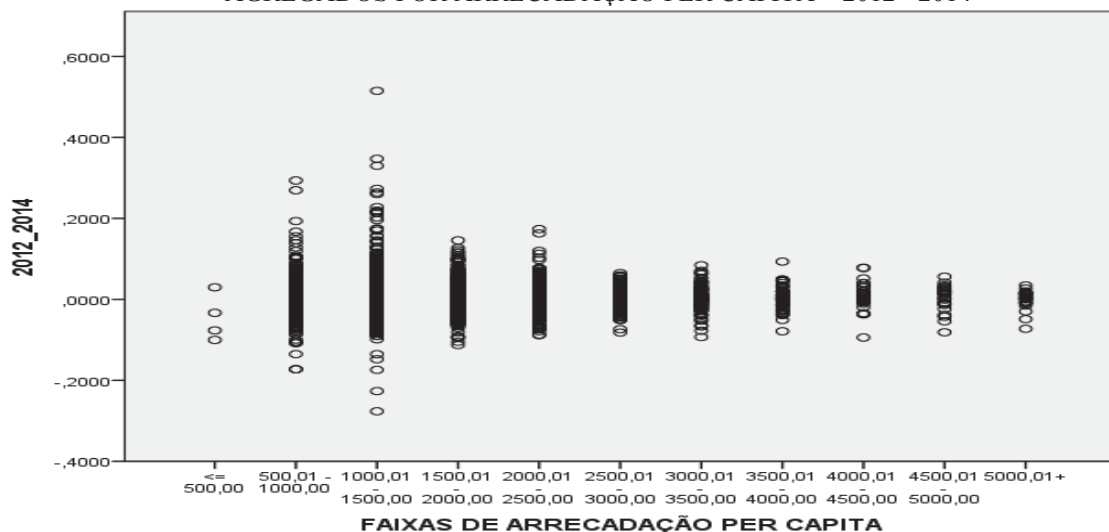
GRÁFICO 29 - DISPERSÃO DAS DIFERENÇAS PERCENTUAIS DE INVESTIMENTO EM REMUNERAÇÃO DOCENTE EM RELAÇÃO À EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS AGREGADOS POR ARRECADAÇÃO PER CAPITA – 2010 - 2012



FONTE: O autor (2019).

Percebe-se maior heterogeneidade nesse gráfico de dispersão em relação ao anterior, ainda que a tendência de municípios com maior homogeneidade se relacione com o aumento da arrecadação per capita. O gráfico a seguir distribui os casos para o biênio 2012 – 2014.

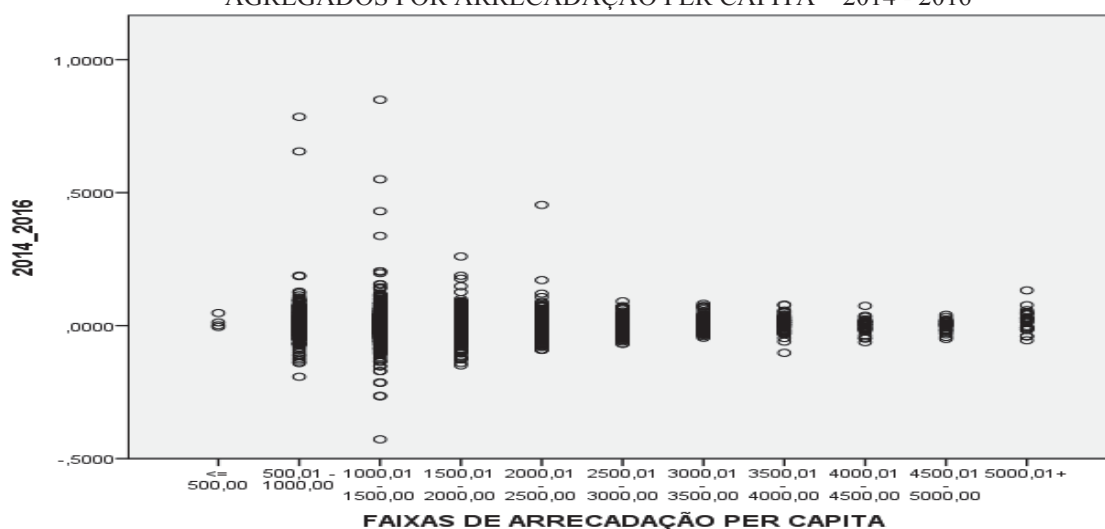
GRÁFICO 30 - DISPERSÃO DAS DIFERENÇAS PERCENTUAIS DE INVESTIMENTO EM REMUNERAÇÃO DOCENTE EM RELAÇÃO À EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS AGREGADOS POR ARRECADAÇÃO PER CAPITA – 2012 - 2014



FONTE: O autor (2019).

Seguindo a mesma tendência, mas com um panorama de maior proximidade em termos de homogeneidade, destacam-se os casos dos municípios com arrecadação per capita entre R\$ 500,01 e R\$ 1.500,00 com maior dispersão dos casos. Concluindo essa análise, o gráfico abaixo trabalha a dispersão do comparativo bienal 2014 – 2016.

GRÁFICO 31 - DISPERSÃO DAS DIFERENÇAS PERCENTUAIS DE INVESTIMENTO EM REMUNERAÇÃO DOCENTE EM RELAÇÃO À EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS AGREGADOS POR ARRECADAÇÃO PER CAPITA – 2014 - 2016



FONTE: O autor (2019).

Em comparativo ao gráfico do biênio 2012 – 2014, há uma proximidade no panorama de dispersão, ainda que chame a atenção as dispersões das faixas de arrecadação per capita de R\$ 500,01 a R\$ 1.500,00, com quatro casos acima de 50% de diferença.

Com o objetivo de sintetizar a discussão, a seção seguinte reúne as observações acerca da disputa pelo fundo público explorada nesse capítulo.

5.2.3 Síntese dos aspectos observados na disputa pelo fundo público em despesas educacionais e de remuneração docente e categorização de grupos de análise

O objetivo desse capítulo foi explorar o movimento de ampliação ou redução percentual em educação e remuneração docente na execução orçamentária de 3.822 municípios brasileiros. Para tanto, a abordagem de análise teve como ponto de partida um panorama nacional que pudesse apresentar esse movimento a partir da execução orçamentária municipal, utilizando como metodologia analítica a comparação da participação percentual desses investimentos por biênios, 2008 – 2010, 2010 – 2012, 2012 – 2014 e 2014 – 2016.

Para tal, utilizou-se três variáveis: o posicionamento ideológico dos partidos dos

prefeitos em relação à valorização da remuneração docente, categorizado no capítulo 4, a regionalidade, explorando esses dados a partir da localização dos municípios por região geográfica, e a arrecadação per capita, definida como a razão de toda a arrecadação municipal pela população no ano de 2008. A partir das análises, foi possível elencar algumas questões pertinentes para o estudo, sintetizadas abaixo:

- O comparativo bienal 2012 – 2014 tem uma particularidade em relação aos demais, pois é o momento de maiores perdas percentuais na execução orçamentária, seja na educação ou na remuneração docente;
- No comparativo entre o investimento educacional e em remuneração docente, esta última tende a maior crescimento na série histórica. As políticas educacionais do período, particularmente na ampliação do atendimento, principalmente pela mudança na obrigatoriedade da educação pela Emenda Constitucional n. 59/2009, contratação de professores e o estabelecimento do PSPN pela lei n. 11.738/2008 podem ser fatores explicativos. Nesse sentido, frisa-se que há a hipótese é que a ampliação de despesas em educação não resulte em melhores condições de oferta e, no caso dessa pesquisa, de remuneração docente. Com isso, a ampliação do orçamento não significa efetivamente melhores condições de remuneração docente, e sim a necessidade de ampliar a estrutura de atendimento, contratação de professores, entre outras questões;
- O aumento de matrículas parece ser explicativo para alguns casos, mas em geral outras questões podem auxiliar no entendimento do movimento percentual na disputa pelo fundo público, pois, há uma variação considerável entre municípios que aumentam e decrescem matrículas;
- A regionalidade é bastante significativa em algumas observações realizadas, principalmente no avanço dos municípios nordestinos;
- Quase todos os municípios avançam em suas receitas, sendo que, apenas 6 casos têm regressão nesse montante;
- O posicionamento ideológico partidário se apresentou como uma variável de potencial para investigação no panorama nacional de disputa orçamentária em remuneração docente, entretanto, a heterogeneidade permite aprofundar algumas tendências, mas nenhuma situação que permita afirmar que as gestões de prefeitos filiados a partidos de esquerda, centro ou direita têm determinadas ações na disputa pelo fundo público. Com isso, uma abordagem qualitativa ao tema poderia apresentar resultados mais conclusivos;

- A arrecadação per capita é um elemento importante, mas não decisivo na ampliação orçamentária em educação e remuneração docente. Inicialmente, a tendência é que a maioria dos municípios aumentaram esses percentuais, particularmente os com menor potencial financeiro, com exceção dos municípios com per capita menor que R\$ 500,00.

Portanto, considera-se que há uma disputa pelo fundo público e que o investimento em educação e a particularidade da remuneração docente são influenciados diretamente nesse movimento. Todavia, a quantidade de casos e suas variações percentuais não permitem apresentar tendências conclusivas panorâmicas, mas auxiliam no entendimento da complexidade do fenômeno, bastante variável em toda a série histórica.

6. A REMUNERAÇÃO MÉDIA DAS REDES MUNICIPAIS DE ENSINO BRASILEIRAS: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS PARTIDOS POLÍTICOS E MOVIMENTO DO FUNDO PÚBLICO PARA A EDUCAÇÃO E REMUNERAÇÃO DOCENTE

O capítulo anterior elencou questões de contexto importantes para o objetivo deste trabalho, focalizando no movimento percentual de investimento em educação e a particularidade do montante destinado à remuneração docente, ambos em relação à despesa orçamentária municipal na série histórica analisada. Nessa movimentação de prioridades na alocação do fundo público, comparando as execuções orçamentárias em períodos bienais, foi observada uma variação significativa entre os municípios e em cada fim de exercício financeiro.

O presente capítulo tem por objetivo dar continuidade a esta análise, construindo um panorama da remuneração docente dos professores públicos municipais no Brasil a partir do movimento de ampliação (ou não) do investimento em educação e remuneração de professores e posicionamento ideológico dos partidos políticos nos quais os prefeitos eram filiados nas administrações 2009 – 2012 e 2013 - 2016, utilizando como indicador de base a média por hora dos rendimentos dos professores públicos municipais e os vínculos dos profissionais do magistério por etapa/modalidade, contratos de trabalho, escolaridade e a arrecadação per capita municipal como variáveis de contexto.

Para tal, houve a necessidade da construção de um subcapítulo de procedimentos metodológicos, com vistas a compreender a principal fonte de informações para este capítulo, a Relação de Informações Sociais - Rais, realizar a seleção de casos possíveis a partir dos vínculos de professores públicos municipais dos 3822 municípios analisados no capítulo 5, construir um panorama nacional da remuneração docente na série histórica analisada e categorizar os entes federados no que tange ao movimento percentual da execução orçamentária em educação e remuneração docente.

6.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS: SELEÇÃO DE CASOS DA RAIS, PANORAMA NACIONAL E CATEGORIZAÇÃO DOS GRUPOS POR PRIORIDADE DE ALOCAÇÃO DO FUNDO PÚBLICO NA EDUCAÇÃO E REMUNERAÇÃO DOCENTE

Como forma de compreender o movimento da remuneração média do magistério público municipal na série histórica 2008 – 2010 – 2012 – 2014 – 2016, esse subcapítulo tem três objetivos: apresentar uma descrição da seleção de casos da Rais para a análise da remuneração média de professores públicos municipais, construir um panorama remuneratório nacional e criar categorias de agrupamento de municípios com base nas análises realizadas no capítulo 5. Inicia-se pelo primeiro objetivo.

6.1.1 A Rais: procedimentos metodológicos e o panorama da remuneração docente nos casos analisados

Instituído pelo Decreto Presidencial n. 76.900/1975, a Relação Anual de Informações Sociais – Rais é uma fonte de informações disponibilizada pelo Ministério do Trabalho que reúne dados sobre as atividades trabalhistas. O objetivo dessa base é subsidiar o controle, elaborar estatísticas e disponibilizar informações sobre o mercado de trabalho, importante em questões como o abono salarial e benefícios previdenciários, por exemplo.

Os empregadores com Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica são obrigados a lançar as informações de seus trabalhadores, e, para o caso de uma empresa sem empregados ou inativa durante o ano base, é necessário entregar a Rais Negativa. Os vínculos empregatícios precisam ser categorizados pelo empregador, como estatutários, celetistas, avulsos, por contrato, entre outros, bem como a escolaridade, horas de trabalho semanais e remuneração média mensal, todos vinculados a uma atividade econômica codificada.

Inicialmente, a seleção de casos municipais se baseou na natureza jurídica do vínculo empregatício, selecionando apenas os profissionais vinculados ao poder público municipal. Além disso, foram utilizados dois filtros aplicados em estudo realizado pelo Inep, no ano de 2017 e disponibilizados em nota técnica: a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), envolvendo as atividades vinculadas à educação básica e a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), mais específica no que tange à função exercida. Esses códigos foram utilizados a partir do estudo proposto pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP sobre remuneração média de professores no Brasil em 2016. Os códigos utilizados para os filtros que selecionaram os docentes com vinculação trabalhista municipal estão descritos nos apêndices 1, 2 e 3.

Outras duas questões são importantes nessa descrição metodológica. A primeira refere-se à construção de categorias de vínculos de professores referente às etapas/modalidades de ensino na qual os docentes são vinculados. Para isso, foram construídas seis categorias de agrupamentos de professores com base na CBO, descritas no apêndice 4.

Outra estratificação realizada foi referente ao vínculo trabalhista, culminando em cinco grupos: a) vínculos a partir da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT); b) estatutários; c) outras formas de contratação, que envolvem avulsos, temporários ou aprendiz; d) contratados, e) diretor, que será considerada na descrição de dados mas não entrará no escopo de análise, tendo em vista que se trata de uma categoria de profissionais que, além de ter um quantitativo pequeno, não há clareza descritiva do vínculo e, tampouco, de qual lugar ocupam nas escolas e

redes/sistemas de ensino.

O cálculo da remuneração média por hora dos docentes foi realizado a partir da razão entre a remuneração nominal média mensal, as horas contratadas semanais, quantidade de dias úteis por mês e a conversão destes em semanas. Essas operações são descritas conforme a equação abaixo:

$$\text{Rem/hora} = \frac{\text{Rem_nominal}}{\text{Horas contratadas} * 4,4}$$

Onde:

Rem_nominal = remuneração média mensal lançada pelo empregador na Rais.

Horas contratadas = horas de contrato semanais lançada pelo empregador na Rais

4,4 = considera-se como média de dias de trabalho por mês 22 dias, ou seja, 4 semanas de 5 dias e mais dois dias de complemento.

Para comparação em valores reais, a remuneração média dos professores foi corrigida com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, sendo que, a partir de 2008, foi considerado o acumulado do índice inflacionário até o mês de dezembro de 2016. Para 2008, esse percentual acumulado foi de 60,5%, 2010 com 47,9%, 2012 em 30,52% e 2014 a 19,23%¹⁰.

Outra seleção de casos foi necessária. Os casos que excediam o teto do funcionalismo público em 2016 e que a remuneração por hora fosse menor que o salário mínimo, foram excluídos. Nesse sentido, a opção metodológica foi de excluir os trabalhadores que tivessem uma remuneração por hora menor que R\$ 4,00, mínimo previsto pelo Decreto Presidencial n. 8.618/2015, e, de acordo com a Lei n. 13.091/2015, e maior que R\$ 33.763,00 mensais ou R\$ 191,84 por hora, por se tratar do teto remuneratório para a administração pública¹¹. Essa exclusão foi executada em todos os anos da série histórica analisada na remuneração atualizada pelo INPC.

A partir dessa seleção, foram criados 5 bancos de dados, relativos aos anos de 2008, 2010, 2012, 2014 e 2016. Em cada um desses bancos, foram compiladas informações de todos os trabalhadores da educação, ativos ou que, naquele corrente ano, entraram na inatividade. Nesses municípios selecionados, a quantidade de professores na análise foi significativa em todos os anos: 1.298.573 vínculos em 2008, 1.420.045 em 2010, 1.612.526 em 2012, 1.734.804 em

¹⁰ Fonte: Calculadora do cidadão do Banco Central do Brasil.

¹¹ De acordo com a referida lei e baseado no inciso XV do art. 48 da Constituição Federal, este teto está associado ao subsídio mensal dos ministros do Supremo Tribunal Federal.

2014 e 1.707.845 em 2016, sendo que a exclusão de vínculos foi de 0,01% em 2008, 0,012% em 2010, 0,02% em 2012, 0,014% em 2014 e 0,02% em 2016.

O cruzamento de informações não possibilitou, para esta análise, trabalhar com os 3822 municípios do capítulo anterior, pois além da necessidade de exclusão de casos que pudessem distorcer a análise, já citados anteriormente, provavelmente houve uma falta de envio de informações ao Ministério do Trabalho. Portanto, dos 3822 casos municipais, a análise de remuneração ficou inicialmente limitada a 3286 municípios, que, na tabela abaixo, foram agrupados por estado, comparando os casos explorados no capítulo 5 e os trabalhados no presente capítulo.

TABELA 25 - CASOS DE ANÁLISE SELECIONADOS PARA O ESTUDO SOBRE REMUNERAÇÃO MÉDIA DE PROFESSORES MUNICIPAIS - 2008 - 2016

ESTADO	CASOS DE ANÁLISE	CASOS DO CAPÍTULO 5	PERCENTUAL DE CASOS DO TOTAL
Estado da Bahia	246	287	85,71%
Estado da Paraíba	86	121	71,07%
Estado de Alagoas	47	56	83,93%
Estado de Goiás	119	163	73,01%
Estado de Minas Gerais	541	633	85,47%
Estado de Pernambuco	85	117	72,65%
Estado de Rondônia	37	37	100,00%
Estado de Roraima	3	7	42,86%
Estado de Santa Catarina	201	211	95,26%
Estado de São Paulo	442	488	90,57%
Estado de Sergipe	45	62	72,58%
Estado de Tocantins	82	98	83,67%
Estado do Acre	12	16	75,00%
Estado do Amapá	4	7	57,14%
Estado do Amazonas	26	34	76,47%
Estado do Ceará	149	169	88,17%
Estado do Espírito Santo	54	55	98,18%
Estado do Maranhão	57	86	66,28%
Estado do Mato Grosso	77	81	95,06%
Estado do Mato Grosso do Sul	50	54	92,59%
Estado do Pará	34	46	73,19%
Estado do Paraná	306	323	94,74%
Estado do Piauí	96	135	71,11%
Estado do Rio de Janeiro	59	66	89,39%
Estado do Rio Grande do Norte	93	109	85,03%
Estado do Rio Grande do Sul	335	361	92,80%
Total	3286	3822	86,03%

FONTE: O autor (2019).

As perdas de caso mais significativas são nos estados de Roraima, Amapá e Maranhão, ambos com mais de 30% de perda de casos. Aos demais estados, principalmente das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, as perdas foram menores. Na tabela abaixo, os casos são descritos considerando etapa/modalidade.

TABELA 26 - DISTRIBUIÇÃO DOS VÍNCULOS DE DOCÊNCIA COLETADOS NA RAIS AGREGADOS POR ETAPA/MODALIDADE - 2008 - 2016

ETAPA/MODALIDADE	2008	2010	2012	2014	2016
Educação infantil	192.371	179.282	275.976	325.238	352.099
Ensino fundamental	931.113	1.029.237	1.116.261	1.164.447	1.130.675
Ensino médio/ profissionalizante	114.764	124.690	133.427	144.205	123.979
Educação especial	3.487	3.611	4.511	5.392	6.804
Equipe pedagógica	42.542	54.724	60.781	71.602	70.592
Outras	14.296	28.501	21.570	23.920	23.696
Total	1.298.573	1.420.045	1.612.526	1.734.804	1.707.845

FONTE: RAIS (2019).

Em termos quantitativos, todos os vínculos por etapa/modalidade aumentam. Todavia, a série histórica evidencia uma maior expansão proporcional dos professores da educação infantil. Tal fato é, provavelmente, consequência da ampliação do direito a educação, particularmente a partir da Emenda Constitucional n. 59/2009, que ampliou a escolarização obrigatória a partir dos 4 anos de idade, aliado à meta 1 do Plano Nacional de Educação, que tinha (e ainda tem) como objetivo universalizar a pré-escola até o ano de 2016 e, ao final da vigência do PNE, ampliar em até 50% a frequência de crianças de 0 a 3 anos nas creches. No que tange ao volume percentual de vínculos, educação infantil e ensino fundamental somam, durante toda a série histórica, entre 85% e 88% do total de vinculações, cenário esperado pela responsabilidade constitucional dos municípios em termos de oferta. Na tabela abaixo, os casos são descritos considerando os vínculos trabalhistas.

TABELA 27 - DISTRIBUIÇÃO DOS VÍNCULOS DE DOCÊNCIA COLETADOS NA RAIS AGREGADOS POR TIPOS DE CONTRATOS DE TRABALHO - 2008 - 2016

VÍNCULO	2008	2010	2012	2014	2016
CLT	103.568	106.350	105.207	104.442	94.495
ESTATUTÁRIO	1124252	1208044	1391638	1486990	1.477.950
OUTROS	7551	13223	11590	13710	11.778
DIRETOR	32	39	71	105	84
CONTRATADO	63.170	92.389	104.020	129.557	123.538
Total	1298573	1420045	1612526	1734804	1707845

FONTE: RAIS (2019).

Em relação aos vínculos trabalhistas, houve um aumento considerável na quantidade de estatutários e contratados e a diminuição no número de celetistas. Os contratados, celetistas e estatutários somam mais de 99% dos casos e, por este volume percentual, serão objeto de análise mais relevante para este trabalho. Já citado anteriormente, considerando o quantitativo de docentes e a incipiente descrição do cargo “Diretor” categorizado pela Rais, estes profissionais foram excluídos da análise.

Complementando essa descrição quantitativa dos casos selecionados, a tabela abaixo apresenta os vínculos de docência analisados na pesquisa por escolaridade.

TABELA 28 - DISTRIBUIÇÃO DOS VÍNCULOS DE DOCÊNCIA COLETADOS NA RAIS AGREGADOS POR ESCOLARIDADE DO PROFESSOR- 2008 - 2016

ESCOLARIDADE	2008	2010	2012	2014	2016
Anos iniciais do EF incompleto	3557	7026	6007	1660	1590
Anos iniciais do EF completo	6217	5683	5391	2688	2210
Ensino fundamental incompleto	7311	6978	6235	3615	2898
Ensino Fundamental Completo	21233	23374	23071	21295	16224
Ensino Médio Incompleto	11167	10766	10957	8424	7241
Ensino médio completo	423947	449573	447673	353622	321284
Ensino superior incompleto	63053	75465	78826	65816	58094
Ensino superior completo	752982	823693	1010984	1242318	1255533
Mestrado	8408	16303	21538	30962	37513
Doutorado	698	1184	1844	4404	5258

FONTE: RAIS (2019).

Durante toda a série histórica, observa-se um decréscimo na quantidade de professores até o ensino médio completo, mas, principalmente aqueles profissionais que, em sua escolaridade formal, chegaram somente até o final do ensino fundamental. Destacam-se também a diminuição percentual de casos com ensino médio completo, que em 2008 representavam 32,6% dos vínculos e em 2016 diminuíram para 18,8%. A ampliação característica dessa série histórica se aplica aos sujeitos que completaram o ensino superior (de 58% para 73,5% dos casos entre 2008 e 2016), além dos que fizeram mestrado ou doutorado e estão vinculados à educação básica municipal.

A partir deste panorama quantitativo de vínculos por escolaridade, tomou-se como opção metodológica a exclusão dos casos de docentes com formação até ensino médio incompleto. Duas razões justificam essa opção, a quantidade de casos, que inclusive diminuem durante a série histórica, mas, principalmente, a orientação da LDB sobre a formação mínima para atuação como docente a partir da educação infantil. De acordo com a lei, orienta-se como formação mínima “nível superior, em curso de licenciatura plena, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal” (BRASIL, 1996, s/p). Além disso, considera-se que, seja pela lei ou pela ampliação do direito a educação com qualidade, os cargos de docência que exigem escolaridade inferior ao ensino médio estão, em sua maioria absoluta, em extinção.

Em busca de uma caracterização inicial dos casos a serem analisados, as próximas informações têm por objetivo apresentar um panorama da média das remunerações de professores públicos municipais, corrigidas pelo INPC, entre 2008 e 2016. Para este trabalho,

optou-se por apresentar dados nacionais longitudinais e, posteriormente, estratificando em grupos por estado, posicionamento ideológico dos partidos dos prefeitos nas gestões municipais, arrecadação per capita, etapa/modalidade de vinculação do docente, vínculo trabalhista, escolaridade e sexo. Inicia-se essa caracterização pela primeira categoria.

TABELA 29 –REMUNERAÇÃO MÉDIA POR HORA EM VALORES REAIS DOS PROFESSORES PÚBLICOS MUNICIPAIS NO BRASIL - 2008 - 2016

ESTATÍSTICAS	REM/HORA 2008	REM/HORA 2010	REM/HORA 2012	REM/HORA 2014	REM/HORA 2016
Casos	1.298.573	1.420.045	1.612.526	1.734.804	1.707.845
Média	R\$ 17,58	R\$ 18,68	R\$ 21,43	R\$ 23,29	R\$ 23,63
Mediana	R\$ 13,33	R\$ 14,55	R\$ 17,46	R\$ 19,03	R\$ 19,65
Coeficiente de Variação	86,33%	84,16%	76,66%	75,48%	72,85%
Mínimo	R\$ 4,00	R\$ 4,00	R\$ 4,00	R\$ 4,00	R\$ 4,00
Máximo	R\$ 190,99	R\$ 190,96	R\$ 191,00	R\$ 190,96	R\$ 190,99
Até 25%	R\$ 8,52	R\$ 9,59	R\$ 11,61	R\$ 12,62	R\$ 13,36
[25%;50%]	R\$ 13,33	R\$ 14,55	R\$ 17,46	R\$ 19,03	R\$ 19,65
[50%;75%]	R\$ 21,11	R\$ 22,12	R\$ 25,69	R\$ 28,15	R\$ 28,47

FONTE: O autor (2019).

Duas questões são passíveis de destaque nessa tabela. Como são valores corrigidos, é perceptível um aumento real da média de remuneração docente por hora no período analisado. Contudo, há, além de aumento real médio, uma diminuição no coeficiente de variação, indicando que as remunerações médias têm resultados menos variados no comparativo entre as duas pontas da série histórica, 2008 e 2016.

Outro apontamento estatístico é que os menores rendimentos aumentam significativamente, particularmente até 50% dos casos que se encaixam nesse perfil. A média remuneratória dos 25% dos vínculos com menor remuneração aumenta em 56,77%, enquanto no intervalo dos vínculos de docentes de 25% e 50% esse aumento é de 47,43% e entre 50% e 75% a ampliação real é de 34,86%.

A evolução desse panorama, aliado aos demais indicativos desta tabela é, possivelmente, fruto de políticas nacionais de valorização da remuneração docente, destacando a lei n. 11.738/2008, que instituiu o PSPN e a necessidade de se efetivar Planos de Carreira, Cargos e Remuneração (PCCR). Todavia, apesar da legislação ter sido sancionada ao final da década de 2000, o Ministério da Educação já apontava em 2016 que menos de 50% das redes municipais de ensino cumpriam com o PSPN, sendo que, no caso de existência de PCCRs, esse percentual estava em 50,4%, análise que indica uma relação da legislação nacional com a evolução do panorama remuneratório, mas que a efetividade da política ainda depende de outros fatores locais.

O contexto supracitado dialoga com a perspectiva de Masson (2017), ao abordar que os planos de carreira no Brasil são efetivados de forma muito variada. Nesse sentido, não necessariamente ele diminui as desigualdades dentro do sistema/rede de ensino, pois, é possível que um PCCR contemple os professores mais ao final da carreira, ofertando remunerações bem menores no início, ou um efeito inverso, em que a implantação do PSPN tenha elevado a remuneração no início da carreira, vide o aumento médio das menores remunerações, não resultando, no decorrer da carreira docente, em ganhos reais posteriores.

As tabelas seguintes passam a apresentar panoramas de remuneração média de professores municipais, iniciando com a estratificação dos municípios agrupados por estado.

TABELA 30 - REMUNERAÇÃO MÉDIA POR HORA EM VALORES REAIS DOS PROFESSORES PÚBLICOS MUNICIPAIS AGREGADA POR ESTADO - 2008 - 2016

ESTADO	2008	2010	2012	2014	2016
Estado do Maranhão	R\$ 8,35	R\$ 10,27	R\$ 12,72	R\$ 14,58	R\$ 16,93
Estado do Rio Grande do Norte	R\$ 8,82	R\$ 11,27	R\$ 14,62	R\$ 17,42	R\$ 20,72
Estado de Pernambuco	R\$ 9,16	R\$ 15,25	R\$ 20,27	R\$ 16,12	R\$ 16,62
Estado de Tocantins	R\$ 9,26	R\$ 10,51	R\$ 13,39	R\$ 15,15	R\$ 15,83
Estado da Paraíba	R\$ 9,76	R\$ 10,95	R\$ 13,44	R\$ 14,22	R\$ 14,95
Estado do Amapá	R\$ 9,91	R\$ 10,32	R\$ 15,98	R\$ 18,27	R\$ 19,13
Estado do Piauí	R\$ 11,10	R\$ 12,03	R\$ 13,24	R\$ 14,34	R\$ 14,78
Estado do Amazonas	R\$ 11,15	R\$ 10,28	R\$ 13,17	R\$ 18,75	R\$ 17,10
Estado do Ceará	R\$ 11,38	R\$ 13,19	R\$ 15,28	R\$ 19,93	R\$ 23,95
Estado da Bahia	R\$ 11,63	R\$ 14,60	R\$ 18,92	R\$ 21,05	R\$ 21,00
Estado de Sergipe	R\$ 11,90	R\$ 14,61	R\$ 19,79	R\$ 20,89	R\$ 19,78
Estado de Alagoas	R\$ 12,11	R\$ 16,00	R\$ 17,01	R\$ 18,76	R\$ 18,82
Estado de Roraima	R\$ 12,17	R\$ 15,11	R\$ 13,02	R\$ 15,88	R\$ 15,79
Estado do Mato Grosso	R\$ 12,40	R\$ 14,33	R\$ 17,59	R\$ 21,19	R\$ 21,66
Estado de Goiás	R\$ 13,02	R\$ 16,87	R\$ 20,64	R\$ 22,70	R\$ 23,26
Estado de Rondônia	R\$ 13,14	R\$ 14,14	R\$ 15,92	R\$ 17,49	R\$ 17,38
Estado de Minas Gerais	R\$ 13,27	R\$ 14,18	R\$ 16,75	R\$ 18,04	R\$ 19,60
Estado de Santa Catarina	R\$ 13,68	R\$ 14,81	R\$ 16,94	R\$ 17,92	R\$ 18,42
Estado do Acre	R\$ 13,94	R\$ 15,79	R\$ 14,88	R\$ 14,75	R\$ 13,55
Estado do Paraná	R\$ 14,94	R\$ 16,28	R\$ 20,39	R\$ 22,38	R\$ 22,81
Estado do Espírito Santo	R\$ 16,30	R\$ 18,52	R\$ 20,61	R\$ 19,96	R\$ 18,88
Estado do Rio de Janeiro	R\$ 16,71	R\$ 19,08	R\$ 23,18	R\$ 25,46	R\$ 24,53
Estado do Mato Grosso do Sul	R\$ 18,25	R\$ 18,34	R\$ 20,94	R\$ 25,72	R\$ 22,96
Estado do Rio Grande do Sul	R\$ 18,62	R\$ 20,03	R\$ 22,16	R\$ 23,12	R\$ 24,35
Estado de São Paulo	R\$ 19,56	R\$ 20,32	R\$ 21,02	R\$ 21,66	R\$ 20,98
Estado do Pará	R\$ 22,52	R\$ 31,32	R\$ 19,53	R\$ 24,40	R\$ 23,25

FONTE: RAIS (2019).

A política municipal de valorização da remuneração do magistério pode encontrar diferentes nuances, inclusive entre os municípios no interior de um estado. Entretanto, ao agrupar estes entes federados, é possível fazer a leitura de algumas tendências, mesmo no limite da média como medida estatística e da complexidade de fatores que impulsionam a ordenação de

prioridades na tomada de decisão política do poder público municipal. Os municípios dos estados de São Paulo, Acre, Sergipe, Amazonas, Paraná, Mato Grosso do Sul e Rio de Janeiro tiveram entre 2014 e 2016 redução do poder de compra de suas remunerações por hora e, no caso do Pará, perdas significativas durante a série histórica. Nos demais estados, houve uma evolução de ganhos reais em toda a série histórica, caracterizando, em termos de média, uma perspectiva de valorização da remuneração docente em todo território nacional, com destaques aos municípios da Bahia, Pernambuco, Maranhão, Rio Grande do Norte, Mato Grosso, Ceará e Amapá, com mais de 70% de ganhos reais entre 2008 e 2016.

Esse panorama aponta para algumas questões contextuais. Primeiramente, o município na condição de um ente dotado de estatalidade, conceito cunhado por Quintiliano (2012), tem como características um poder legitimado, a criação de uma ordem jurídica e uma receita independente, tem uma certa autonomia federativa, particularmente na alocação de recursos. Nesse sentido, mesmo com instrumentos legais em nível nacional como a lei n. 11.738/2008, a vinculação mínima de receitas para o investimento em educação definida constitucionalmente e a obrigatoriedade de investir ao menos 60% dos recursos do Fundeb para remuneração de professores, instituído pela lei n. 11.494/2007 e a EC n. 53/2006, são pisos mínimos, em que, a partir deste patamar, o ente federado pode ampliar o investimento ou manter um cenário de estabilidade.

Nesse viés, o fundo público é um objeto em disputa, inclusive no âmbito municipal, em que a educação se apresenta como uma das competências constitucionais do município e demanda recursos financeiros para ser efetivada. Todavia, essa oferta pode se dar de várias formas, inclusive a partir da perspectiva de austeridade fiscal, interpretando a função educação como gasto ao invés de investimento.

Ainda cabe, nessa perspectiva, a consideração do ente federado acerca das necessidades de expansão (ou não) das redes de ensino, que, por consequência, implicaria na contratação de novos profissionais. A ação supracitada também pode ser interpretada como fruto das políticas educacionais em âmbito nacional, como a ampliação da obrigatoriedade instituída pela EC n. 59 e as metas de ampliação da democratização do ensino propostas pelo PNE, instituído pela lei n. 13.005/2014. Aliado a esse cenário, a pressão social por maior atendimento das crianças de 0-3 anos também é influente na ampliação de vagas e, por consequência, da rede de ensino, panorama que induz o poder público a ampliar o investimento em educação, mas, não necessariamente, em remuneração docente.

Nesse sentido, outras funções nas categorias econômicas na alocação do fundo público podem ter ordenação prioritária no investimento por parte do Poder Executivo, relegando a oferta

educacional, tal ordenação de prioridades é característica do Estado Moderno e, por analogia à condição de ente federado dotado de relativa autonomia federativa, do município (POGGI, 1981; QUINTILIANO, 2012). Tais prioridades podem ser resultado de posicionamentos políticos a partir de uma disputa pelo fundo público que, pela sua característica estrutural ao capitalismo moderno, possam tender a subsidiar prioritariamente as políticas sociais ou, em contraponto, a financeirização da riqueza, subsídios à acumulação de capital, entre outros (OLIVEIRA, 1998; SALVADOR, 2012a, 2012b). Nessa perspectiva, um elemento fundamental na ampliação real da remuneração docente nos municípios é a decisão política de alocação de recursos para tal, aliada ao potencial financeiro do ente federado e as condições do sistema/rede de ensino em termos de atendimento ao direito a educação.

A tabela seguinte apresenta o panorama da média de remuneração dos professores públicos municipais considerando os posicionamentos ideológicos dos partidos políticos em que os prefeitos durante a gestão 2009 – 2012 e 2013 – 2016 eram filiados.

TABELA 31 - MÉDIA DE REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS PROFESSORES PÚBLICOS MUNICIPAIS AGREGADA POR POSICIONAMENTO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS POLÍTICOS DOS PREFEITOS - 2008 - 2016

POSICIONAMENTO	2008	2010	2012	2014	2016	CRESCIMENTO REAL 2008 - 2016
ESQUERDA	R\$ 15,84	R\$ 17,22	R\$ 19,91	R\$ 20,99	R\$ 21,52	35,9%
CENTRO	R\$ 12,68	R\$ 15,33	R\$ 16,75	R\$ 18,39	R\$ 19,08	50,5%
DIREITA	R\$ 13,85	R\$ 15,54	R\$ 18,09	R\$ 19,91	R\$ 20,61	48,8%
CONTINUIDADE ESQUERDA	R\$ 15,05	R\$ 16,02	R\$ 20,64	R\$ 22,95	R\$ 23,35	55,2%
CONTINUIDADE CENTRO	R\$ 13,61	R\$ 15,21	R\$ 18,03	R\$ 19,53	R\$ 19,61	44,0%
CONTINUIDADE DIREITA	R\$ 14,41	R\$ 15,97	R\$ 18,50	R\$ 19,97	R\$ 21,13	46,7%

FONTE: O autor (2019).

As evoluções mais significativas em quase todas as médias são entre 2010 e 2012. Uma das prováveis causas desse fenômeno é a implantação do PSPN e efetivação de PCCRs nos municípios brasileiros. Em termos de evolução, essa média nacional indica que, no que tange à continuidade ideológica nas duas gestões, as administrações de esquerda tenderam maior ampliação real da remuneração de professores, com um percentual de 55,2% no comparativo 2008 - 2016.

Observando os municípios sem o aspecto da continuidade, há uma ligeira vantagem da ampliação percentual nos municípios governados por gestões de partidos de direita e centro, mesmo que, ao final da série histórica, as maiores médias ainda permaneceram no conjunto de municípios de administração de esquerda.

O cenário apresentado pode apresentar nuances locais diferenciadas, haja vista que,

como categorização dos municípios, a adoção metodológica do posicionamento ideológico dos partidos dos prefeitos em manifestos, cartas e programas nacionais como variável implica na consideração, mesmo em um estudo quantitativo, na possibilidade de partidos políticos com manifestações no âmbito nacional terem posturas regionais diferentes (BRAGA, 2009), mesmo com tendências de adoção das doutrinas partidárias nacionais (BOHN, 2006; KINZO, 2004; ROMA; BRAGA, 2002). O processo complexo de tomada de decisões políticas em torno da alocação dos recursos e, especificamente, de como se compreende qualidade da educação e, por consequência, como ela será ofertada, são influenciadores diretos na forma como o professor público será valorizado. Esse tom da complexidade da política não elimina a possibilidade de pensar em tendências em nível nacional, mas é um relativizador de resultados de pesquisa dessa natureza.

A opção metodológica dessa pesquisa foi de observar quantitativamente outras variáveis de controle que pudessem auxiliar na compreensão do fenômeno. No caso da tabela abaixo, apresenta-se uma relação entre a evolução média de remuneração por hora de professores à arrecadação per capita dos municípios analisados, utilizando, para esta última categoria, os dados de base do ano de 2008.

TABELA 32 - MÉDIA DE REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS PROFESSORES PÚBLICOS MUNICIPAIS AGREGADA POR FAIXAS DE ARRECADAÇÃO PER CAPITA EM 2008 - 2008 - 2016

PER CAPITA	2008	2010	2012	2014	2016
<= 500,00	R\$ 12,14	R\$ 16,76	R\$ 20,32	R\$ 15,52	R\$ 15,80
500,01 - 1000,00	R\$ 13,04	R\$ 15,03	R\$ 17,14	R\$ 19,07	R\$ 19,94
1000,01 - 1500,00	R\$ 15,28	R\$ 16,70	R\$ 19,27	R\$ 20,98	R\$ 20,84
1500,01 - 2000,00	R\$ 15,97	R\$ 17,75	R\$ 18,85	R\$ 20,27	R\$ 21,68
2000,01 - 2500,00	R\$ 15,59	R\$ 16,85	R\$ 18,41	R\$ 20,32	R\$ 20,36
2500,01 - 3000,00	R\$ 17,36	R\$ 16,87	R\$ 21,12	R\$ 20,39	R\$ 22,08
3000,01 - 3500,00	R\$ 18,38	R\$ 17,42	R\$ 19,94	R\$ 21,45	R\$ 21,57
3500,01 - 4000,00	R\$ 17,91	R\$ 19,35	R\$ 21,96	R\$ 23,89	R\$ 23,13
4000,01 - 4500,00	R\$ 16,91	R\$ 16,96	R\$ 19,94	R\$ 18,91	R\$ 19,28
4500,01 - 5000,00	R\$ 11,84	R\$ 14,40	R\$ 19,27	R\$ 19,84	R\$ 20,68
5000,01+	R\$ 19,60	R\$ 21,87	R\$ 26,65	R\$ 25,19	R\$ 27,31

FONTE: O autor (2019).

Esse ponto de vista apresenta um panorama importante para essa pesquisa. Ao final da série histórica analisada, somente os municípios com arrecadação per capita entre R\$ 3.500,00 e R\$ 4.000,00 e os acima de R\$ 5.000,00 apresentaram remunerações médias mais significativas em relação aos outros intervalos categorizados. Nos municípios que se encaixam nas faixas de R\$ 500,01 – R\$ 1.500,00, há os maiores ganhos percentuais reais durante a série histórica. Entretanto, em todas as faixas estratificadas há evolução média de 30% de valorização real, com

ampliação mais significativa entre 2010 e 2012.

Esse panorama parece indicar que os pontos de partida remuneratórios mais baixos tiveram maior necessidade de promover uma política pública de valorização da remuneração docente. Não por coincidência, a tendência apresentada é de que as menores médias de remuneração por hora em 2008 são dos municípios com menor potencial de investimento, implicando em uma maior evolução em termos de ganhos reais. Ou seja, os municípios proporcionalmente mais pobres são entes federados que tenderam a apresentar maior esforço na execução local da política nacional de valorização remuneratória dos professores públicos dos municípios.

As próximas tabelas têm como objetivo caracterizar esse panorama em termos de vinculação do professor municipal nas categorias etapa/modalidade, vínculo trabalhista e escolaridade. Inicia-se com a primeira categorização.

TABELA 33 - REMUNERAÇÃO DOCENTE POR HORA EM VALORES REAIS DOS PROFESSORES PÚBLICOS MUNICIPAIS AGREGADOS POR VINCULAÇÃO DE ETAPA/MODALIDADE NO BRASIL - 2008 - 2016

ETAPA/MODALIDADE	2008	2010	2012	2014	2016
Educação infantil	R\$ 11,87	R\$ 13,24	R\$ 14,57	R\$ 15,23	R\$ 15,70
Ensino fundamental	R\$ 14,61	R\$ 16,20	R\$ 18,86	R\$ 20,74	R\$ 21,48
Ensino médio/profissionalizante	R\$ 17,54	R\$ 18,85	R\$ 20,87	R\$ 20,60	R\$ 20,94
Educação especial	R\$ 17,46	R\$ 20,05	R\$ 19,48	R\$ 21,53	R\$ 19,84
Equipe pedagógica	R\$ 15,56	R\$ 16,86	R\$ 18,38	R\$ 19,20	R\$ 19,51
Outras	R\$ 11,50	R\$ 12,60	R\$ 14,33	R\$ 15,25	R\$ 15,23

FONTE: RAIS (2019).

Os professores municipais tendem a estar concentrados nos dois primeiros grupos em decorrência da repartição de responsabilidades educacionais na Constituição Federal e Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, prevista no art. 211 da Constituição Federal de 1988 e art. 11 da LDB. Com exceção dos professores vinculados à educação especial e na categoria outras, nos demais, maioria absoluta dos casos, observa-se um cenário de crescimento contínuo das remunerações. No caso dessa pesquisa, durante toda a série histórica, o percentual de professores da educação infantil variou em 14,8% do total de casos no ano de 2008, 12,6% em 2010, 17,1% em 2012, 18,7% em 2014 e 20,6% ao final do período analisado. No caso do ensino fundamental, estes percentuais foram de 71,7%, 72,5%, 69,2%, 67,1% e 66,2%, apresentando um somatório percentual entre as duas etapas da educação básica maior que 85% em todos os anos analisados.

Todavia, a disparidade da educação infantil para as demais etapas/modalidades, debatida em estudos de condições de trabalho e remuneração de professores (HECK, 2014;

ALVES; PINTO, 2011), se mantém em toda série histórica, com algumas diferenciações na comparação entre os grupos categorizados. Em 2008, por exemplo, os professores de educação infantil tinham uma remuneração média por hora que correspondia a 67,67% dos professores do ensino médio. Em 2016, essa proporção se amplia para 75%.

Entretanto, no caso do ensino fundamental, maior volume de vínculos trabalhistas nas redes municipais, essa proporção aumenta. Em 2008, os professores de educação infantil tinham como remuneração média por hora 81,24% dos rendimentos dos professores do ensino fundamental. Em 2016, apesar da ampliação de ambos, essa proporção cai para 73,09%, indicando que, possivelmente, as políticas locais de ampliação da remuneração docente tenham beneficiado mais os professores do ensino fundamental.

A educação infantil é a etapa com mudança mais significativa em termos de ampliação de atendimento durante a série histórica analisada, pois, a partir de 2009, progressivamente até 2016, as crianças a partir de 4 anos de idade passaram a ser incluídas no contexto de obrigatoriedade de matrícula e frequência nas instituições de ensino. Com isso, a tendência, já apresentada nos dados descritivos de vínculos de professores, é de aumento na contratação de tais profissionais.

Possivelmente, essa ampliação possa reverberar como efeito colateral da ação pública de uma política de valorização destes profissionais mais discreta em relação ao ensino fundamental, já que estes profissionais não costumam estar vinculados ao mesmo PCCR. Heck (2015) fez uma crítica ao Parecer CNE/CEB nº 9/2009, que fundamenta as Diretrizes para os novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Segundo a autora, no parecer há uma defesa insuficiente à condição docente destas profissionais, analisando o trecho utilizado pelo documento descrito da seguinte forma,

Uma, que a nosso ver não seria adequada, é a de que esses educadores tenham seus empregos ou cargos públicos definidos em lei genérica sobre os demais servidores que laboram para os entes federados. A segunda, que acolhe o espírito da Constituição Federal, que é a melhor solução, é que esses cargos ou empregos públicos estejam tratados no diploma legal específico destinado aos educadores, qual seja, o Plano de Carreira do pessoal docente porque, querendo ou não, aquele que é responsável direto pelo processo educativo é professor, é educador (BRASIL, 2009b, p.11-12).

Na visão da autora, termos usados “querendo ou não” confirmam um caráter de resistência em “reconhecer a condição docente das profissionais que atuam com as crianças pequenas em ambiente escolar e também não se propõe a mudar esta condição, uma vez que titubeou em conceber e assumir as educadoras como sendo professoras” (HECK, 2015, p. 39775), posicionamento que, inicialmente, parece ser estendido aos sistemas/redes de ensino municipais

na decisão política da alocação do fundo público para a valorização da remuneração docente. Essa tomada de posição pode ser acompanhada pelo tipo de exigência para exercer a função, particularmente no que tange à escolaridade, pois, frequentemente, a formação inicial exigida para atuar na educação infantil é a oferecida em nível médio na modalidade normal, o que poderia possibilitar a ampliação do atendimento com menor impacto financeiro.

A tabela a seguir tem por objetivo apresentar o mesmo panorama, mas, considerando a vinculação trabalhista dos profissionais do magistério.

TABELA 34 - REMUNERAÇÃO MÉDIA POR HORA EM VALORES REAIS DE PROFESSORES PÚBLICOS MUNICIPAIS NO BRASIL AGREGADOS POR VÍNCULO TRABALHISTA - 2008 - 2016

VÍNCULO	2008	2010	2012	2014	2016
CLT	R\$ 16,31	R\$ 18,71	R\$ 19,11	R\$ 20,87	R\$ 21,23
ESTATUTÁRIO	R\$ 14,23	R\$ 16,17	R\$ 18,78	R\$ 20,68	R\$ 21,37
OUTROS	R\$ 13,92	R\$ 15,37	R\$ 15,23	R\$ 17,42	R\$ 14,70
CONTRATADO	R\$ 13,44	R\$ 13,90	R\$ 15,04	R\$ 15,31	R\$ 16,72

FONTE: RAIS (2019).

Uma primeira questão é diferença discreta entre as médias salariais dos contratados por CLT e os estatutários, sendo que, até 2012, os professores da primeira categorização tinham, em média, rendimentos por hora maiores. Entretanto, os contratos por CLT diminuem durante a série histórica, ao contrário do comportamento de ampliação dos estatutários e dos contratados. Na série histórica, são os estatutários que tem maiores ganhos reais na remuneração por hora dos professores, pois na comparação 2008 – 2016 houve uma valorização real da média de remuneração docente por hora de 50,17%, enquanto celetistas, contratados e outros tem ampliações percentuais de 30,16%, 24,4% e 5,6%, respectivamente.

A percepção inicial é de que, na comparação entre estatutários, celetistas e contratados, estes últimos têm a menor remuneração. Alguns estudos, como em Ferreira (2013), apresentam análises de contratos precarizados no serviço público para diminuição de impacto na folha salarial do ente federado. É provável que, nesse sentido, ao optar por contratar professores sem vínculo efetivo, a opção por contratos precarizados para funções como a de docente priorizam formas de vínculo temporárias que não incluem os encargos trabalhistas de um trabalhador contratado pela CLT.

Segundo Ferreira (2013), contratos de professores que não seguem a via da efetivação do docente por concurso público como estatutário trazem, entre outras questões, incerteza profissional, redução dos direitos trabalhistas, inacessibilidade aos PCCRs, dentre outros benefícios historicamente conquistados pelo professor público concursado. No caso dos vínculos

de trabalho abordados nessa pesquisa, apesar de apresentar uma evolução no número de estatutários, 31,46% e uma redução no número de celetistas, queda de 8,76% no comparativo 2008 – 2016, as outras formas de contrato precarizado aumentam, contratados e outros ampliam percentualmente o universo de pesquisados em 95,5% e 55,7%, respectivamente.

No caso do cenário de ampliação remuneratória dos estatutários, as prováveis explicações podem advir da regulação nacional indutória de planos de carreira, cargos e remunerações, induzidos não só pela lei 11.738/2008, mas pela regulação do Fundeb, seja pela Emenda Constitucional n. 53/2006 e regulamentados pela Resolução n. 2/2009 da Câmara da Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE), em que a valorização dos profissionais da educação escolar é elencada como um princípio de ensino, bem como pela via da lei n. 11.494/2007, particularmente pelo art. 40, pois indica que os sistemas/redes de ensino deverão implantar seus planos de carreira, visando a remuneração condigna dos profissionais da educação básica da rede pública.

Ou seja, mesmo que os estatutários sejam em maior quantidade em todos os anos da série histórica e tenham ampliado esses vínculos entre 2008 e 2016, houve outras formas de contrato precário ampliados e sem a mesma valorização da remuneração docente apresentada pelos estatutários, dialogando com o conceito de precarização proposto por Ferreira (2013) bem como os efeitos dessa precarização nas condições de trabalho docente, considerando a remuneração como um elemento importante destas (SILVA, 2017; GROCHOSKA, 2015).

A tabela seguinte traça esse panorama inicial a partir da média salarial por escolaridade.

TABELA 35 - REMUNERAÇÃO MÉDIA POR HORA EM VALORES REAIS DOS PROFESSORES PÚBLICOS MUNICIPAIS AGREGADOS POR ESCOLARIDADE - 2008 - 2016

ESCOLARIDADE	2008	2010	2012	2014	2016
Anos iniciais do EF incompleto	R\$ 11,34	R\$ 11,62	-	R\$ 14,27	-
Anos iniciais do EF completo	R\$ 11,76	R\$ 12,17	R\$ 14,84	R\$ 15,69	R\$ 16,91
Ensino fundamental incompleto	R\$ 10,11	R\$ 11,59	R\$ 13,96	R\$ 13,51	R\$ 14,63
Ensino fundamental Completo	R\$ 11,09	R\$ 12,83	R\$ 14,24	R\$ 15,10	R\$ 15,76
Ensino médio Incompleto	R\$ 11,13	R\$ 12,51	R\$ 15,76	R\$ 15,85	R\$ 17,44
Ensino médio completo	R\$ 12,65	R\$ 14,30	R\$ 16,29	R\$ 16,55	R\$ 16,96
Ensino superior incompleto	R\$ 13,47	R\$ 14,53	R\$ 16,90	R\$ 17,93	R\$ 18,68
Ensino superior completo	R\$ 15,45	R\$ 17,03	R\$ 19,36	R\$ 20,93	R\$ 21,48
Mestrado	R\$ 20,85	R\$ 21,55	R\$ 24,69	R\$ 25,34	R\$ 28,58
Doutorado	R\$ 27,99	R\$ 27,25	R\$ 27,40	R\$ 30,29	R\$ 26,23

FONTE: RAIS (2019).

Nessa tabela, é possível compreender o quanto a escolaridade é um fator de diferenciação remuneratória no Brasil. Apesar de praticamente todas as categorias terem

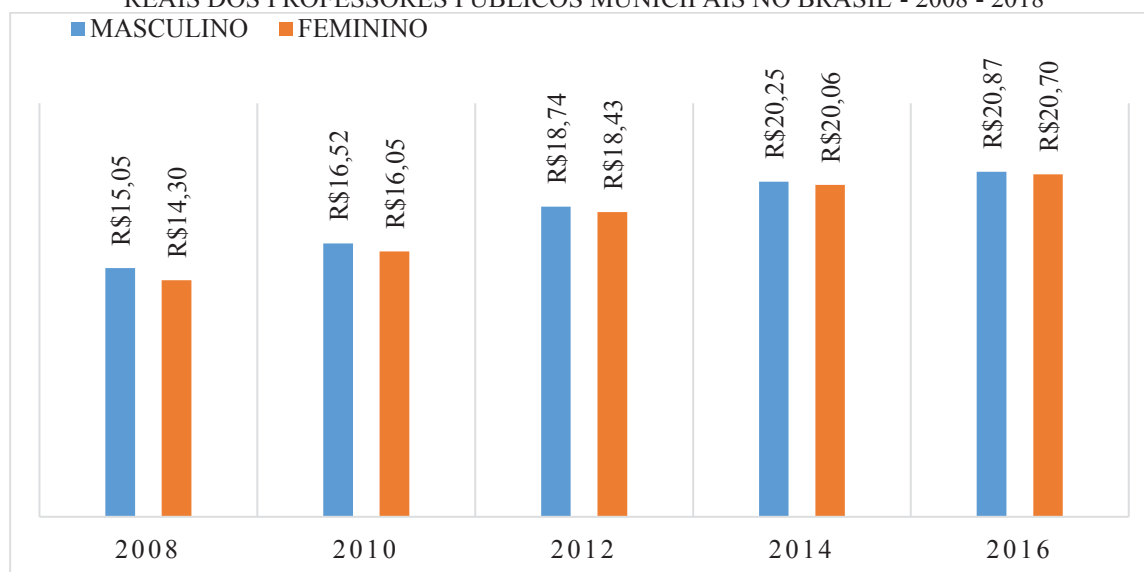
evolução real em remuneração média, a diferença entre professores mestres e doutores é significativa em relação aos outros grupos.

A regulação do PSPN tem como base a formação em técnico de nível médio. Portanto, é a partir desta que os professores têm uma regulação nacional de vencimentos para uma jornada máxima de 40 horas de trabalho semanais. Nesse sentido, quando se comparam os professores com ensino médio e ensino superior completos, maior parte dos professores municipais, há uma diferença significativa durante toda a série histórica. Na comparação de proporção remuneratória entre o primeiro e o segundo grupo mencionados, os professores com ensino médio, apesar de terem ganhos reais entre 2008 e 2016, diminuíram a proporção em relação à remuneração média por hora dos professores com ensino superior completo, passando de 81,87% em 2008 para 78,95% em 2016. Ou seja, isso implica em maior evolução da remuneração média dos professores com ensino superior em relação ao outro grupo supracitado.

Possivelmente, essa relação também é explicada pela política nacional de valorização dos professores, seja no sentido de ampliação da escolarização dos profissionais do magistério, bem como a valorização remuneratória destes pela via dos PCCRs. No caso da primeira questão, a LDB orienta, desde sua sanção e as modificações ocorridas pelas leis 12.056/2009 e 12.796/2013, que os entes federados facilitem a capacitação dos profissionais do magistério na formação em ensino superior, seja por mecanismos de acesso e/ou permanência desses profissionais.

Em relação à segunda questão, a Resolução n. 2/2009 – CNE/CEB orienta para que os PCCRs considerem a formação como um elemento de valorização do profissional do magistério, fomentado pela LDB, lei n. 11.738/2008, Emenda Constitucional n. 53/2006 e o princípio constitucional de valorização do profissional escolar. Nesse sentido, nas redes de ensino em que os planos de carreira estão efetivados, há maior probabilidade de os professores terem ampliação de sua remuneração quando ampliam seu nível de escolaridade. Ressalta-se que a Rais não dispõe de um campo que discrimine os professores com especialização e, por isso, essa informação não aparece nessa descrição inicial e nas análises posteriores. Concluindo esse breve panorama, a exposição a seguir trabalha com a diferenciação remuneratória por sexo.

GRÁFICO 32 - COMPARAÇÃO POR SEXO DE MÉDIAS DE REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS PROFESSORES PÚBLICOS MUNICIPAIS NO BRASIL - 2008 - 2018



FONTE: RAIS (2019).

Mesmo em um ambiente de trabalho em que a contratação, por orientação das principais normativas nacionais que regulam a educação (BRASIL, 1988, 1996), costuma ocorrer por via de processo seletivo e as carreiras não levam em consideração o sexo do trabalhador, há uma discreta diferença entre a remuneração média de professores homens e mulheres. Possivelmente, essa diferença pode ser explicável pela maciça maioria de mulheres trabalhadoras na educação infantil, etapa de ensino com menores remunerações e condições de trabalho. Essa desigualdade de condições também resulta em uma marca de desigualdade de gênero.

Sobre o panorama, um apontamento parece bem claro: há efetividade na política de valorização da remuneração docente nesse período, pois, em todos os cenários de média em nível nacional, os ganhos reais foram frequentes. Algumas questões parecem bem presentes na nesse movimento, como a diferenciação remuneratória por etapa/modalidade, particularmente na questão de valorização dos professores de educação infantil, bem como a progressão que, em termos de remuneração, o profissional pode ter na evolução de sua escolaridade.

A partir da descrição metodológica da Rais e apresentação de dados sumários, a seção seguinte visa ampliar a caracterização do panorama, categorização dos municípios por grupos em relação à leitura da execução orçamentária municipal realizada no capítulo 5.

6.1.2 Categorização dos municípios em relação à prioridade de alocação de recursos para a educação e a remuneração docente

De acordo com Jacomini, Minhoto e Camargo (2012, p. 2), “um dos principais

elementos constitutivos das despesas educacionais é o relativo à remuneração docente'. Portanto, analisar a execução orçamentária do município com foco no investimento educacional e na particularidade da remuneração docente é, além de traduzir a prioridade do poder público através de sua alocação de recursos, compreender o esforço (ou ausência de) da política educacional no âmbito municipal para a valorização de seus profissionais do magistério como opção no movimento de alocação do fundo público.

Através da leitura da ampliação percentual na execução orçamentária municipal, as análises do capítulo 5 tomaram como ponto de partida a relação de prioridade em educação e remuneração docente. Diante das análises realizadas em torno da disputa pelo fundo público, considerou-se para o presente capítulo, a construção de cinco categorias objetivando realizar os cruzamentos de informações e as leituras propostas para este trabalho.

Em relação às receitas municipais, quase todos os municípios avançaram, com apenas 5 casos apresentando variação negativa, e, por isso, compondo um grupo a parte. Como se trata de um grupo restrito de redes municipais, a opção metodológica para este trabalho foi de apresentar as características destes municípios, mas optando pelo aprofundamento analítico dos primeiros quatro grupos, excluindo o grupo 5 da análise. O quadro abaixo caracteriza cada um dos grupos.

QUADRO 18 - CATEGORIAS DE GRUPOS DA REMUNERAÇÃO MÉDIA DOS PROFESSORES EM RELAÇÃO À EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA MUNICIPAL E O SOMATÓRIO DA VARIAÇÃO EM RECEITAS, INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO E EM REMUNERAÇÃO DOCENTE EM 2008, 2010, 2012, 2014 E 2016

GRUPOS	VARIAÇÃO DE RECEITA	VARIAÇÃO DE INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO	VARIAÇÃO DE INVESTIMENTO EM REMUNERAÇÃO DOCENTE
GRUPO 1	Positiva	Positiva	Positiva
GRUPO 2	Positiva	Positiva	Negativa
GRUPO 3	Positiva	Negativa	Negativa
GRUPO 4	Positiva	Negativa	Positiva
GRUPO 5	Negativa	-	-

FONTE: O autor (2019).

Para essa categorização, foi considerado o comparativo bienal durante a série histórica. Por exemplo, para verificar se em 2010 houve avanço percentual em investimento em educação e remuneração docente, foi calculado a diferença percentual de investimento em ambas com o ano de 2008, assim como 2012 em relação a 2010, 2014 para 2012 e 2016 na relação com 2014. A partir dessas variações, chegou-se a um somatório positivo ou não.

A tabela abaixo apresenta esses casos por quantitativo, bem como a comparação entre os municípios selecionados para o capítulo 6 em relação aos estudados no capítulo anterior.

TABELA 36 - COMPARAÇÃO DE CASOS ANALISADOS NO CAPÍTULO 5 E 6 AGREGADOS POR GRUPOS CATEGORIZADOS EM RELAÇÃO À MOVIMENTAÇÃO PERCENTUAL ORÇAMENTÁRIA EM EDUCAÇÃO E REMUNERAÇÃO DOCENTE - 2008 - 2016

GRUPOS	CASOS CAPÍTULO 6	CASOS CAPÍTULO 5	PERCENTUAL
GRUPO 1	1748	2048	85,35%
GRUPO 2	291	339	85,84%
GRUPO 3	505	591	85,45%
GRUPO 4	737	838	87,95%
GRUPO 5	5	6	83,33%
TOTAL	3286	3822	86,03%

FONTE: O autor (2019).

Na comparação de perdas de casos, não há um grupo destoante. Todos os grupos permanecem entre 83,33% e 87,95% dos casos para a análise de remuneração média de seus professores. É perceptível que a maioria dos municípios ampliaram seus percentuais de investimento em educação e remuneração de professores (grupo 1). Ao considerar todos os municípios que ampliaram seus percentuais de investimento em remuneração docente em relação à execução orçamentária na série histórica, são 75,57% dos 3286 casos analisados nesse capítulo (grupo 1 e grupo 4). Tais informações evidenciam que, nos biênios 2008 – 2010 – 2012 – 2014 e 2016, os casos com redução percentual de investimento em educação (37,8%, grupo 3 e 4) e remuneração docente (28,28%, grupo 2 e 3), são minoritários. A tabela a seguir estratifica esses casos por região geográfica no Brasil.

TABELA 37 - CASOS ESTRATIFICADOS POR GRUPOS E REGIÕES GEOGRÁFICAS

REGIÃO	GRUPO 1	GRUPO 2	GRUPO 3	GRUPO 4	GRUPO 5
NORTE	127	14	31	27	0
NORDESTE	589	79	92	143	2
CENTRO-OESTE	107	14	54	70	1
SUDESTE	536	118	168	273	1
SUL	389	67	161	224	1
NORTE	64,0%	7,1%	15,2%	13,7%	0,0%
NORDESTE	65,1%	8,6%	10,2%	15,8%	0,2%
CENTRO-OESTE	43,3%	5,7%	22,0%	28,6%	0,4%
SUDESTE	48,9%	10,8%	15,4%	24,8%	0,1%
SUL	46,1%	8,0%	19,1%	26,6%	0,1%

FONTE: O autor (2019).

Na distribuição de casos, optou-se por apresentar nessa tabela a informação percentual de municípios em cada grupo por região. Nesse sentido, observa-se que em todas as regiões, a maioria dos casos estão no grupo 1 (grupo mais numeroso). Entretanto, destaca-se maior incidência proporcional de municípios nordestinos e nortistas em relação às demais regiões do país. No caso do grupo 3 (variação negativa no investimento em educação e remuneração docente), a maior incidência é de municípios do Centro-Oeste, Sul e Sudeste.

Nas regiões Sul e Sudeste tem maior destaque em casos nos grupos 3 e 4. Enquanto os municípios sulistas têm 19,1% dos seus casos no grupo 3 e 26,6% no grupo 4, o Sudeste tem 15,3% e 24,9%, respectivamente. Em comparação com o Nordeste, por exemplo, esses percentuais respectivos são de 10,2% e 15,8%. Ou seja, os municípios com maior restrição na alocação do fundo público para educação e remuneração docente foram, em proporção, das regiões Sul e Sudeste. Em princípio, o aspecto da regionalidade parece ser relevante na análise, pois, seja no panorama remuneratório anteriormente apresentado ou na caracterização geral dos grupos, o conjunto de municípios (principalmente nordestinos), parecem apresentar um esforço maior na ampliação do direito a educação, aqui materializada na evolução percentual de investimento em relação à execução orçamentária municipal.

A segunda característica na divisão desses grupos apresentada é o número de casos por grupo e sua divisão por porte populacional.

TABELA 38 - CASOS CATEGORIZADOS POR GRUPOS A PARTIR DA DISPUTA PELO FUNDO PÚBLICO DISCRIMINADOS POR PORTE POPULACIONAL

CATEGORIAS	GRUPO 1	GRUPO 2	GRUPO 3	GRUPO 4	GRUPO 5	TOTAL
CASOS	1748	291	505	737	5	3286
<= 5000	320	54	129	171	0	674
5001 - 10000	373	72	120	154	0	719
10001 - 20000	440	74	121	183	4	822
20001 - 50000	389	51	84	137	0	661
50001 - 100000	122	16	30	59	1	228
100001 - 500000	92	20	18	28	0	158
500001+	12	4	3	5	0	24

FONTE: O autor (2019).

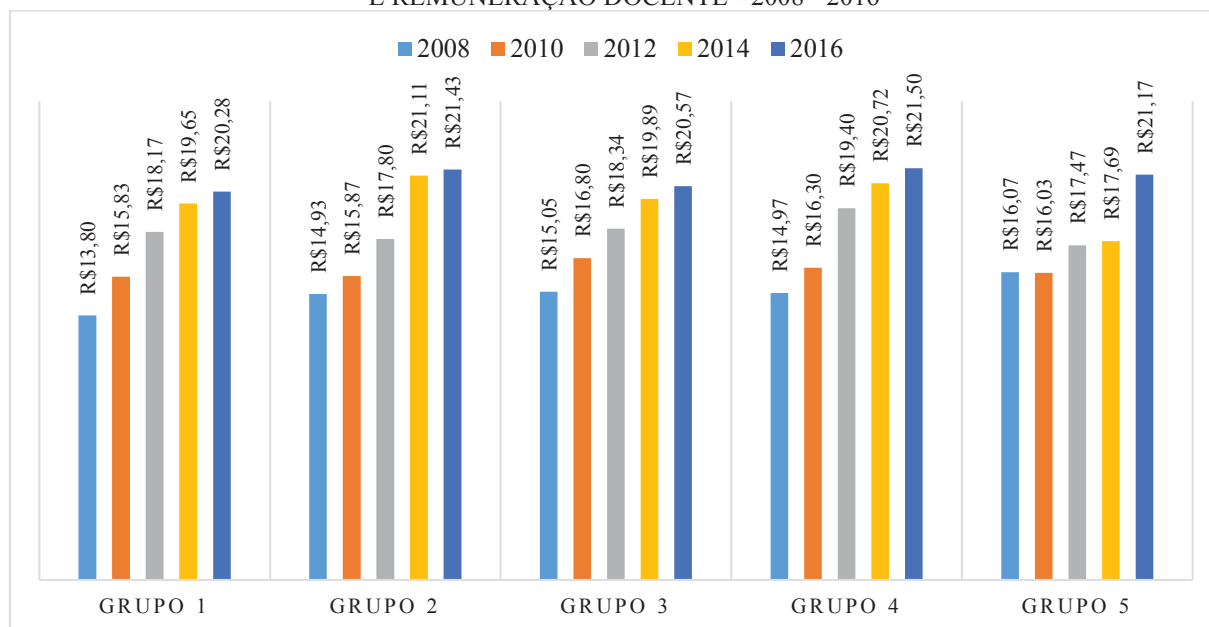
Sobre a distribuição por porte, estão proporcionalmente distribuídos de acordo com sua quantidade de casos em cada grupo, ou seja, não há uma grande distorção de distribuição de casos em termos de porte populacional. Os municípios são, em sua maioria, categorizados em até 20.000 habitantes, compondo 67,39% dos casos. Os municípios de 20.001 até 50.000 habitantes compõem 20,13%, complementados pelos demais casos que, somados, são 12,47% dos 3286 casos.

Na comparação com o perfil dos 5.569 municípios brasileiros, os percentuais dos casos analisados se aproximam da realidade de porte populacional dos municípios brasileiros. De acordo com os microdados do IBGE para 2016, 68,83% dos municípios tem menos de 20.000 habitantes, 19,7% entre 20.001 e 50.000 e 11,46% acima de 50.000

Em relação à remuneração média dos professores dos municípios desses grupos, o gráfico abaixo apresenta a evolução dessa medida, considerando os anos analisados na série

histórica.

GRÁFICO 33 - MÉDIA DE REMUNERAÇÃO POR HORA DOS PROFESSORES PÚBLICOS MUNICIPAIS AGREGADA POR GRUPOS CATEGORIZADOS PELO MOVIMENTO ORÇAMENTÁRIO EM EDUCAÇÃO E REMUNERAÇÃO DOCENTE - 2008 - 2016



FONTE: O autor (2019).

Apenas no grupo 5, mais reduzido em quantidade de casos, há uma ampliação significativa de ganhos reais entre 2014 e 2016. Ressalta-se que neste grupo estão os municípios que, ao longo da série histórica, tiveram redução na arrecadação. Aos demais grupos, há uma ampliação com algum nível de linearidade de ganhos reais na remuneração média dos professores analisados. Entretanto, é no grupo 1 que há uma indicação de maior evolução percentual, municípios caracterizados pela ampliação orçamentária em educação e remuneração docente.

No grupo 2, há um salto evolutivo entre 2012 e 2014, com uma maior média apresentada em 2016 em relação ao grupo anterior. O grupo 3, caracterizado pela variação percentual negativa no investimento em educação e remuneração docente, reúne os municípios que, em média, tiveram as menores evoluções históricas. No caso do grupo 4, inicialmente, a ampliação percentual na execução orçamentária no investimento em remuneração docente indica uma evolução significativa na média remuneratória por hora dos professores.

No comparativo entre os grupos, o ponto de partida de média remuneratória menor é o do grupo 1 e, portanto, é o que apresenta, percentualmente, maior evolução. O grupo 1 apresenta maior evolução em toda a série histórica, ampliando em 46,91% a remuneração média no período analisado, seguida do grupo 4 (43,61%), grupo 2 (43,47%) e grupos 3 e 5 (36,67% e 31,69%, respectivamente). Ou seja, os indícios a partir desse panorama são de que a ampliação em

investimento educacional e em remuneração docente na execução orçamentária tendeu a reverberar em ampliação real remuneratória de professores.

Por hipótese, a política nacional de valorização da remuneração docente implicou em uma movimentação desses municípios para que tivessem maiores esforços para o cumprimento do PSPN e, conseqüentemente, uma trajetória de maior evolução dessa média.

Uma variável de importância para esse estudo é o posicionamento ideológico dos partidos dos prefeitos. A partir desta, a tabela seguinte caracteriza os grupos.

TABELA 39 – PERCENTUAL DE CASOS MUNICIPAIS POR POSICIONAMENTO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS DOS PREFEITOS DOS MUNICÍPIOS - 2008 - 2016

POSIÇÃO IDEOLÓGICA	GRUPO 1	GRUPO 2	GRUPO 3	GRUPO 4	GRUPO 5
ESQUERDA 2008	54,23%	9,38%	12,59%	23,68%	0,11%
CENTRO 2008	52,66%	9,76%	19,23%	17,75%	0,59%
DIREITA 2008	52,79%	8,53%	15,94%	22,64%	0,10%
ESQUERDA 2012	52,67%	10,28%	14,16%	22,50%	0,39%
CENTRO 2012	53,48%	10,60%	16,89%	19,04%	0,00%
DIREITA 2012	53,36%	7,38%	15,61%	23,59%	0,06%
ESQUERDA CONTINUIDADE	56,13%	13,55%	9,68%	20,65%	0,00%
CENTRO CONTINUIDADE	54,49%	8,12%	17,10%	20,29%	0,00%
DIREITA CONTINUIDADE	54,40%	7,84%	14,96%	22,68%	0,12%

FONTE: O autor (2019).

Na distribuição percentual destes casos para esta tabela foi considerado o quantitativo de municípios situados em cada espectro político categorizado, ou seja, em cada linha de posicionamento, os 100% dos casos estão distribuídos nos grupos por incidência. Nessa leitura, os partidos de esquerda em tiveram 63,61% dos seus casos nos grupos 1 e 2 (com ampliação orçamentária em educação) em 2008 e 62,95% em 2016. Em comparação com os partidos de centro e direita, esses percentuais foram de 62,46% - 64,08% e 61,32% - 60,74%, respectivamente em 2008 e 2016. Ou seja, os municípios administrados pelos prefeitos filiados aos partidos de direita tiveram mais incidência nos grupos com variação negativa na execução orçamentária em educação.

Em relação à continuidade ideológica de gestão, a superioridade de incidência dos casos dos partidos de esquerda nos grupos 1 e 2 é mais evidente. Além disso, observa-se que no grupo 3, caracterizado pela redução do percentual da execução orçamentária em educação e remuneração de professores, há maior quantidade dos casos dos municípios administrados por partidos de centro e direita.

Em termos quantitativos, os partidos de direita têm maior domínio em todos os grupos,

cenário já contextualizado no capítulo 4, bem como a perda de espaço nesse domínio nas eleições de 2012. Por ser em maior quantidade, em todos os grupos há maior quantidade de casos dos municípios administrados pelo espectro ideológico de direita na consideração da valorização da remuneração docente.

Em continuidade à caracterização dos grupos, a tabela seguinte apresenta os casos distribuídos por arrecadação per capita.

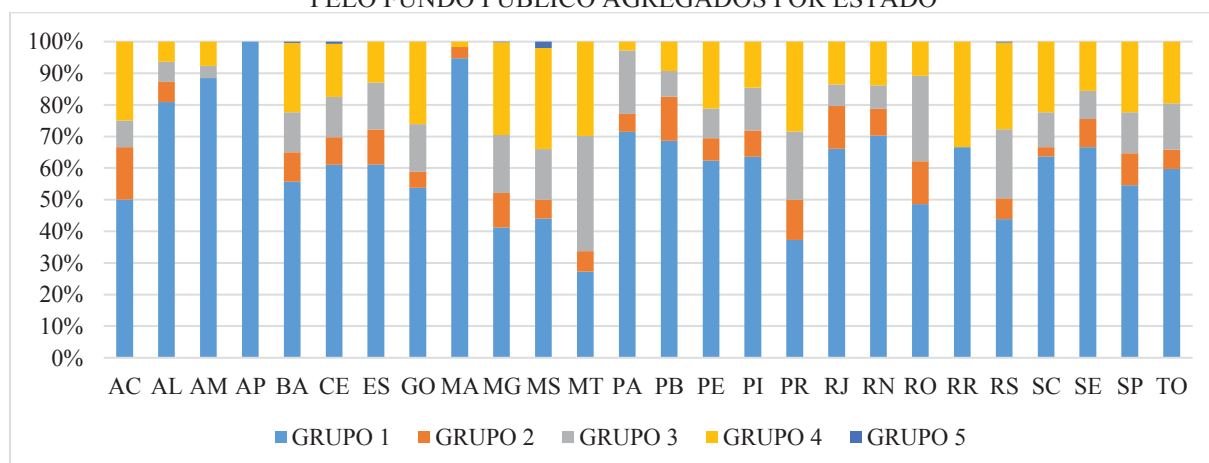
TABELA 40 - CASOS CATEGORIZADOS POR GRUPOS A PARTIR DA DISPUTA PELO FUNDO PÚBLICO CARACTERIZADOS POR SUA ARRECADAÇÃO PER CAPITA NO ANO DE 2008

PER CAPITA	GRUPO 1	GRUPO 2	GRUPO 3	GRUPO 4	GRUPO 5
<= 500,00	0,00%	0,00%	0,59%	0,00%	0,00%
500,01 - 1000,00	11,61%	10,62%	11,07%	8,55%	20,00%
1000,01 - 1500,00	42,45%	41,44%	39,53%	41,52%	40,00%
1500,01 - 2000,00	22,25%	24,32%	22,53%	24,15%	20,00%
2000,01 - 2500,00	11,38%	10,27%	10,47%	11,67%	0,00%
2500,01 - 3000,00	5,66%	6,85%	6,52%	6,24%	0,00%
3000,01 - 3500,00	2,29%	3,42%	5,34%	3,80%	0,00%
3500,01 - 4000,00	1,95%	2,40%	1,38%	1,36%	0,00%
4000,01 - 4500,00	0,97%	0,68%	1,19%	0,95%	0,00%
4500,01 - 5000,00	0,57%	0,00%	0,59%	1,36%	0,00%
5000,01+	0,86%	0,00%	0,79%	0,41%	20,00%

FONTE: O autor (2019).

Na tabela 40, a distribuição percentual dos casos está baseada nos grupos. Nesse viés, é normal esperar que a maioria dos casos estejam na faixa de arrecadação per capita entre R\$ 1.000,01 e R\$ 2.000,00, por ter maior quantidade de municípios. Em termos percentuais em cada grupo, não há uma grande discrepância no comparativo com o perfil dos outros grupos em termos de arrecadação per capita. Abaixo, o gráfico distribui percentualmente os casos por estado.

GRÁFICO 34 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS CASOS CATEGORIZADOS A PARTIR DA DISPUTA PELO FUNDO PÚBLICO AGREGADOS POR ESTADO



FONTE: O autor (2019).

Por ter maior quantidade de casos, o grupo 1 domina percentualmente quase todos os estados, com exceção do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio Grande do Sul e Minas Gerais, com forte presença de municípios nos grupos 3 e 4.

Conforme citado anteriormente, como o grupo 5 reuniu apenas 5 casos, ambos com a característica de redução de arrecadação entre 2008 e 2016, a opção de análise foi de incluir na caracterização inicial, mas excluí-lo de uma análise mais aprofundada. Com isso, 3281 casos foram considerados no aprofundamento analítico deste capítulo.

Compreendendo que tais grupos reúnem características próximas no contexto de movimentação percentual na disputa pelo fundo público, os subcapítulos seguintes visam compreender, utilizando cada agrupamento como categoria de análise, os efeitos desse movimento na remuneração docente.

6.2 GRUPO 1: MUNICÍPIOS QUE AMPLIARAM SEUS PERCENTUAIS DE INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO E REMUNERAÇÃO DOCENTE EM SUA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

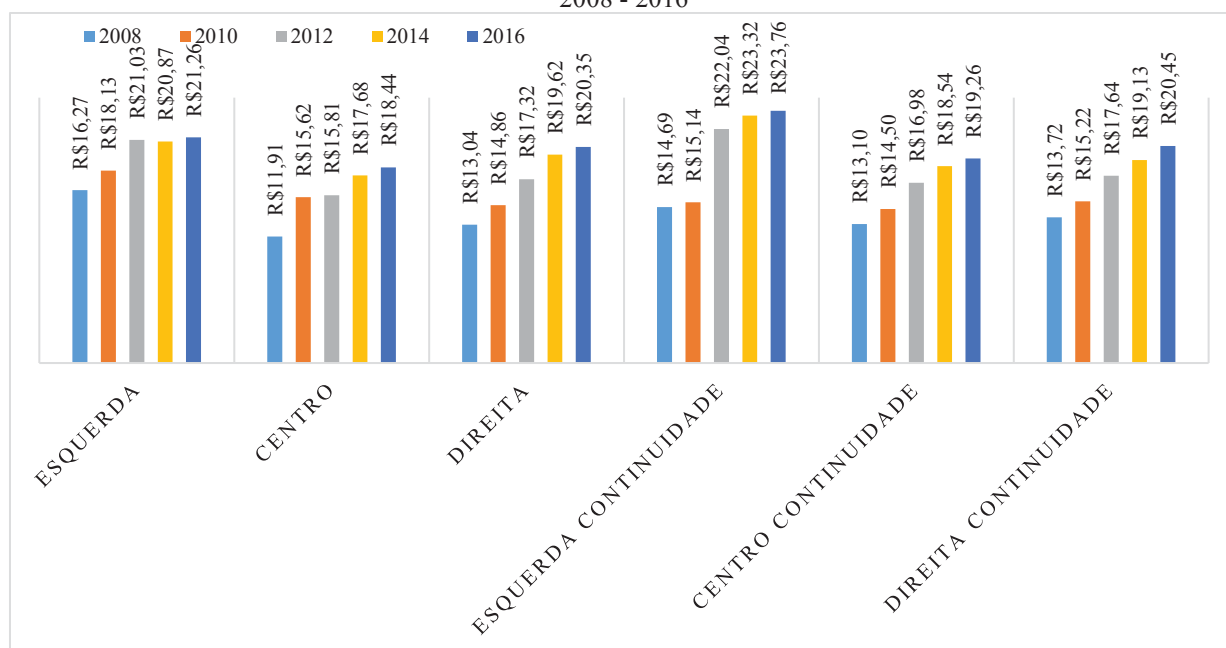
Essa seção tem por objetivo aprofundar a análise sobre remuneração docente nos municípios que ampliaram percentualmente seus investimentos em educação e remuneração docente durante a série histórica analisada. Para cada grupo, as opções de análise incluíram explorar as médias de remuneração por hora considerando a vinculação do professor por etapa/modalidade e vínculo trabalhista, estratificando essas informações por ideologia partidária, além da exploração de aspectos contextuais da escolaridade, regionalidade e arrecadação per capita.

Conforme os apontamentos de opções metodológicas da seleção de casos e apresentação do panorama nacional analisado na seção 6.1.1, para as vinculações trabalhistas, foram desconsideradas a categorização diretor pela imprecisão da informação fornecida pela base de dados e a quantidade de casos. No caso da escolaridade, foram considerados os professores que tivessem ao menos o ensino médio completo, seja pela quantidade de casos ou pela orientação do art. 62 da LDB, que admite a possibilidade de os profissionais com essa escolaridade na modalidade normal exercerem a docência na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental.

O grupo 1, caracterizado por ser um conjunto de municípios que, durante a série histórica analisada, tiveram um somatório percentual positivo em sua execução orçamentária de investimento em educação e remuneração docente, é composto de 1.748 casos, 53,24% dos

municípios analisados nesse capítulo. A primeira informação apresentada é a remuneração média por hora dos docentes desse grupo por posicionamento ideológico dos partidos políticos aos quais seus prefeitos eram filiados.

GRÁFICO 35 - EVOLUÇÃO DA MÉDIA DE REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 1 POR POSICIONAMENTO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS DOS PREFEITOS - 2008 - 2016



FONTE: O autor (2019).

Nessa comparação, é possível ver a evolução da remuneração por hora em todas as categorizações por posicionamento ideológico dos partidos ao qual os prefeitos são filiados. Seja no cenário de continuidade de gestão ou na avaliação das gestões sem essa característica, as maiores remunerações médias são das gestões de esquerda. No que tange à evolução, considerando a média de 2008 e 2016, as gestões de direita tem maior evolução (56,01%).

Entretanto, nessas informações consideram-se dois destaques: a continuidade de gestões de esquerda, em que essa evolução real é significativa (61,73%), seguida das administrações de direita e centro (49,03% e 47,09%, respectivamente), e; com exceção da administração dos partidos de centro, as maiores evoluções foram entre 2010 e 2012. Nessa estratificação, a evolução real da remuneração média é maior que esse percentual no panorama nacional, em 44,15%.

A partir das considerações iniciais, é possível trazer duas afirmativas: o biênio 2010 – 2012 tende a ser o de maior valorização real da remuneração docente e que ela acontece independentemente de posicionamento ideológico, mas com diferenciações de comportamento

no movimento de ampliação real. Em um cenário nacional como este, é provável que isso seja um efeito das ações no âmbito nacional (BRASIL, 2007, 2008, 2009b, 2014), induzindo ações no plano municipal que ampliassem a remuneração de professores.

A próxima informação diz respeito à média remuneratória considerando a etapa/modalidade na qual o docente está vinculado.

TABELA 41 - MÉDIA DE REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 1 AGREGADOS POR ETAPA/MODALIDADE - 2008 - 2016

ETAPA/MODALIDADE	2008	2010	2012	2014	2016
Educação infantil	R\$ 11,57	R\$ 14,18	R\$ 15,10	R\$ 15,54	R\$ 15,48
Ensino fundamental	R\$ 13,91	R\$ 15,64	R\$ 18,56	R\$ 20,39	R\$ 21,06
Ensino médio/ profissionalizante	R\$ 17,07	R\$ 19,74	R\$ 20,70	R\$ 20,98	R\$ 21,71
Educação especial	R\$ 17,18	R\$ 20,53	R\$ 19,06	R\$ 22,57	R\$ 20,31
Equipe pedagógica	R\$ 15,14	R\$ 16,09	R\$ 18,08	R\$ 19,02	R\$ 19,46
Outras	R\$ 11,19	R\$ 13,15	R\$ 13,13	R\$ 14,75	R\$ 14,85

FONTE: RAIS (2019).

Assim como em outros cenários já delineados, há uma evolução em termos de remuneração por hora em todas as categorizações. Entretanto, as remunerações dos professores do ensino médio e educação especial são maiores em quase toda a série histórica, exceto em 2016, quando o grupo de professores do ensino fundamental apresentam maior média que o segundo grupo supracitado.

Entretanto, é observada uma evolução significativa dos profissionais vinculados ao ensino fundamental (51,36%), maior percentual no comparativo 2008 – 2016 em relação às outras etapas/modalidades. Mesmo com uma valorização real, os profissionais do magistério da educação infantil não foram, em média, valorizados na mesma proporção que o ensino fundamental, com 33,81% de ampliação real entre 2008 e 2016. A tabela a seguir trabalha nessa perspectiva, mas observando a evolução por posicionamento ideológico dos partidos dos prefeitos das gestões.

TABELA 42 - EVOLUÇÃO DA MÉDIA DA REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 1 AGREGADOS POR VÍNCULO DE ETAPA/MODALIDADE E POSICIONAMENTO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS DOS PREFEITOS 2008 - 2016

ETAPA/MODALIDADE	ESQUERDA 2008	ESQUERDA 2016	CENTRO 2008	CENTRO 2016	DIREITA 2008	DIREITA 2016
Educação infantil	R\$ 13,54	R\$ 15,87	R\$ 9,98	R\$ 14,87	R\$ 10,96	R\$ 15,46
Ensino fundamental	R\$ 15,91	R\$ 21,95	R\$ 11,98	R\$ 19,31	R\$ 13,37	R\$ 21,17
Ensino médio/ profissionalizante	R\$ 24,36	R\$ 22,78	R\$ 12,08	R\$ 21,38	R\$ 14,36	R\$ 21,09
Educação especial	R\$ 17,85	R\$ 20,46	R\$ 28,42	R\$ 22,27	R\$ 15,18	R\$ 19,33
Equipe pedagógica	R\$ 15,57	R\$ 20,65	R\$ 13,06	R\$ 16,57	R\$ 15,29	R\$ 19,87
Outras	R\$ 12,00	R\$ 13,91	R\$ 10,00	R\$ 12,87	R\$ 11,01	R\$ 16,08

FONTE: O autor (2019).

O cenário apresentado na tabela 42 indica que, na média, os municípios das gestões de centro tiveram maiores ganhos reais em quase todas as categorizações de etapa/modalidade, exceto equipe pedagógica e outras. No caso da educação infantil (48,9%) e ensino fundamental (61,1%), essa superioridade em evolução foi significativamente maior que nas administrações de esquerda (17,2% e 37,9%) e discretamente maior que das gestões de direita (41,05% e 58,3%).

Entretanto, na consideração das etapas com maior quantidade de vínculos, educação infantil e o ensino fundamental, a remuneração média de 2016 das gestões de esquerda são maiores que as demais. Pelas médias apresentadas, é provável que os municípios de centro e direita precisavam de maiores avanços, haja vista que o ponto de partida remuneratório em 2008, particularmente nas duas etapas supracitadas, é menor que nos municípios com administrações de partidos de esquerda, o que pode auxiliar na compreensão as diferenças de ganhos reais.

Outro panorama considerado importante para este trabalho é a continuidade ideológica da gestão. Para isso, a tabela seguinte apresenta as mesmas informações, mas considerando apenas os municípios que, nas administrações 2009 – 2012 e 2013 – 2016 tiveram um mesmo viés ideológico na valorização da remuneração docente.

TABELA 43 – EVOLUÇÃO DA MÉDIA DA REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 1 AGREGADOS POR VÍNCULO DE ETAPA/MODALIDADE E POSICIONAMENTO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS DOS PREFEITOS DOS MUNICÍPIOS QUE TIVERAM CONTINUIDADE IDEOLÓGICA NA GESTÃO 2008 - 2016

ETAPA/MODALIDADE	ESQUERDA 2008	ESQUERDA 2016	CENTRO 2008	CENTRO 2016	DIREITA 2008	DIREITA 2016
Educação infantil	R\$ 11,59	R\$ 16,38	R\$ 10,87	R\$ 14,25	R\$ 11,26	R\$ 15,61
Ensino fundamental	R\$ 14,11	R\$ 25,68	R\$ 13,60	R\$ 19,77	R\$ 14,07	R\$ 21,30
Ensino médio/ profissionalizante	R\$ 19,78	R\$ 18,64	R\$ 12,75	R\$ 18,79	R\$ 15,51	R\$ 22,98
Educação especial	R\$ 16,59	R\$ 27,09	R\$ 15,71	R\$ 21,50	R\$ 15,59	R\$ 17,86
Equipe pedagógica	R\$ 13,60	R\$ 18,64	R\$ 16,03	R\$ 18,49	R\$ 15,60	R\$ 19,95
Outras	R\$ 9,35	R\$ 13,34	R\$ 10,41	R\$ 10,73	R\$ 11,59	R\$ 16,26

FONTE: O autor (2019).

As tabelas acima apresentam dois cenários com uma convergência: As gestões de partidos de esquerda mantêm maiores médias remuneratórias em praticamente todos os cenários, particularmente com os professores da educação infantil e ensino fundamental.

Entretanto, as duas tabelas apresentam cenários diferentes em termos de evolução. Enquanto na primeira, há maior evolução remuneratória dos partidos de centro, na segunda, o aspecto da continuidade ideológica caracteriza a administração de esquerda com uma tendência de maior ampliação de ganhos reais durante a série histórica, particularmente aos profissionais

da educação infantil e ensino fundamental, 41% e 82%, respectivamente, enquanto nas gestões de centro esses percentuais foram de 31,1% e 46,3% e nas administrações de direita 38,6% e 51,3%.

Todavia, ressalta-se que, em todos os cenários, a evolução remuneratória da educação infantil se apresenta em uma velocidade menor que do ensino fundamental, indicando que, possivelmente, a política de valorização da remuneração docente nos municípios foi mais efetiva para os profissionais que trabalham na segunda etapa da educação básica. Na tabela 43, também se destaca a evolução de ganhos reais dos profissionais da educação especial. Nas gestões de esquerda, a ampliação percentual é de 63,3% e nas administrações de centro e direita tais indicadores são menores, 36,9% e 14,6%, respectivamente.

Ou seja, inicialmente, independente de posicionamento ideológico, na particularidade da comparação entre educação infantil e ensino fundamental, maior quantidade absoluta de vínculos de professores públicos municipais, o cenário dialoga com a literatura acadêmica sobre a distinção de valorização entre os profissionais da primeira etapa da educação básica com a segunda (HECK, 2014, 2015; ALVES; PINTO, 2011).

Outro aspecto trabalhado nessa análise é a média remuneratória por hora dos professores por vínculo trabalhista. O gráfico a seguir apresenta essa evolução.

TABELA 44 - MÉDIA DE REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 1 AGREGADOS POR VÍNCULO TRABALHISTA - 2008 - 2016

VÍNCULO	2008	2010	2012	2014	2016
CLT	R\$ 16,02	R\$ 19,49	R\$ 19,36	R\$ 21,13	R\$ 21,34
ESTATUTÁRIO	R\$ 13,50	R\$ 15,69	R\$ 18,40	R\$ 20,16	R\$ 20,83
OUTROS	R\$ 11,02	R\$ 15,38	R\$ 14,23	R\$ 17,44	R\$ 15,48
CONTRATADO	R\$ 13,39	R\$ 13,13	R\$ 15,16	R\$ 14,92	R\$ 15,59

FONTE: RAIS (2019).

Em todos os cenários há evolução. Todavia, a valorização real dos estatutários é significativamente maior que nas demais categorias. Em comparação com os trabalhadores celetistas, os estatutários ampliaram suas remunerações em 54,3%, enquanto os contratados por CLT tiveram uma ampliação de 33,2%.

Também se consideram como destaque a maior média remuneratória os contratos por CLT, particularmente na comparação com os estatutários. As demais categorias, outros e contratados, o percurso de evolução é mais discreto, com oscilações entre 2012 e 2014. Abaixo, a tabela apresenta essa informação, considerando a vinculação das médias com o posicionamento ideológico dos partidos políticos dos prefeitos nas gestões da série histórica.

TABELA 45 - EVOLUÇÃO DA MÉDIA DA REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 1 AGREGADOS POR VÍNCULO TRABALHISTA E POSICIONAMENTO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS DOS PREFEITOS 2008 - 2016

VÍNCULO	ESQUERDA 2008	ESQUERDA 2016	CENTRO 2008	CENTRO 2016	DIREITA 2008	DIREITA 2016
CLT	R\$ 18,96	R\$ 22,34	R\$ 11,80	R\$ 17,48	R\$ 14,96	R\$ 21,92
ESTATUTÁRIO	R\$ 15,28	R\$ 21,76	R\$ 11,84	R\$ 18,76	R\$ 13,01	R\$ 21,02
OUTROS	R\$ 13,13	R\$ 17,26	R\$ 9,28	R\$ 17,24	R\$ 10,21	R\$ 12,44
CONTRATADO	R\$ 14,26	R\$ 16,06	R\$ 12,53	R\$ 16,24	R\$ 13,15	R\$ 15,11

FONTE: O autor (2019).

Essa estratificação apresenta um cenário bem definido: maiores remunerações ao final da série histórica são atribuídas às gestões de esquerda, exceção feita aos contratados, em que há uma pequena vantagem em 2016 para as administrações de centro. No que tange ao aspecto evolutivo, em todos os cenários são apresentados ganhos reais, mas, com maior percentual de ampliação das gestões de centro e direita, panorama análogo à categorização por etapa/modalidade apresentado na tabela 42.

Nos municípios de centro, celetistas e estatutários tiveram ganhos reais de 48,1% e 58,4%, respectivamente, enquanto nos entes federados municipais de direita esse indicador foi de 46,5% e 61,5%. Já nas administrações de esquerda, esse percentual é menor, 17,8% e 42,4%. A tabela seguinte apresenta esses dados para os municípios com continuidade ideológica de gestão nos dois períodos administrativos analisados.

TABELA 46 - EVOLUÇÃO DA MÉDIA DA REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 1 AGREGADOS POR VÍNCULO TRABALHISTA E POSICIONAMENTO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS DOS PREFEITOS DOS MUNICÍPIOS QUE TIVERAM CONTINUIDADE IDEOLÓGICA NA GESTÃO 2008 - 2016

VÍNCULO	ESQUERDA 2008	ESQUERDA 2016	CENTRO 2008	CENTRO 2016	DIREITA 2008	DIREITA 2016
CLT	R\$ 15,75	R\$ 21,80	R\$ 14,80	R\$ 19,06	R\$ 16,04	R\$ 22,86
ESTATUTÁRIO	R\$ 14,83	R\$ 24,72	R\$ 13,09	R\$ 19,69	R\$ 13,64	R\$ 21,25
OUTROS	R\$ 12,12	R\$ 17,02	R\$ 9,12	R\$ 17,14	R\$ 12,56	R\$ 11,21
CONTRATADO	R\$ 11,74	R\$ 11,99	R\$ 16,27	R\$ 15,24	R\$ 13,70	R\$ 14,82

FONTE: O autor (2019).

Em todos os cenários, há superioridade média da remuneração por hora nas gestões de esquerda, exceto aos contratos por CLT nas gestões com continuidade de direita. Novamente, a continuidade ideológica de esquerda proporcionou um aumento médio superior, principalmente nos vínculos trabalhistas estatutários, maioria absoluta de forma de contratação. Nas administrações de esquerda, a ampliação percentual de celetistas e estatutários entre 2008 e 2016 foram de 38,4% e 66,7%, respectivamente, enquanto nas gestões de centro esse indicador foi de 28,7% e 52,2% e nas de direita 42,5% e 55,7%.

Uma hipótese explicativa a estes dados é que, possivelmente, os PCCRs foram efetivados, fruto da política de valorização do magistério municipal, em consonância com diretrizes da política nacional de valorização da remuneração docente, particularmente a partir da instituição do Fundeb e o PSPN (BRASIL, 2007; BRASIL, 2008). Amplia-se o esforço municipal de valorização da remuneração docente na medida que é um período histórico de ampliação do direito a educação e a efetivação de condições de trabalho como o tempo reservado para estudos, planejamento e avaliação incluído na carga de trabalho (BRASIL, 1996; BRASIL, 2008), tendo como consequência a maior contratação de profissionais. Nesse sentido, os indícios são de que as gestões de esquerda em um contexto de continuidade ideológica parecem ter apresentado maior esforço na ampliação real da remuneração desses profissionais.

Todavia, ressalta-se que os municípios de centro e direita tiveram pontos de partida remuneratórios em 2008 menores que nas administrações de esquerda. Apesar de maiores esforços nas gestões, desconsiderando a continuidade conforme a tabela, não chegaram na média apresentada pelos partidos de esquerda.

Em complemento à análise do grupo 1, três informações de contexto foram consideradas: escolaridade, média por estado e por potencial financeiro, mensurado através da arrecadação per capita. A tabela abaixo trabalha com a primeira variável.

TABELA 47 - MÉDIA DE REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 1 AGREGADOS POR ESCOLARIDADE - 2008 - 2016

ESCOLARIDADE	2008	2010	2012	2014	2016
Ensino médio completo	R\$ 12,12	R\$ 14,25	R\$ 16,20	R\$ 16,00	R\$ 16,47
Ensino superior incompleto	R\$ 12,98	R\$ 14,54	R\$ 16,90	R\$ 17,52	R\$ 18,53
Ensino superior completo	R\$ 14,82	R\$ 16,69	R\$ 19,14	R\$ 20,54	R\$ 21,11
Mestrado	R\$ 20,63	R\$ 21,21	R\$ 23,93	R\$ 23,68	R\$ 29,08
Doutorado	R\$ 21,97	R\$ 25,49	R\$ 22,72	R\$ 31,18	R\$ 25,80

FONTE: RAIS (2019).

Um panorama já reconhecido pela literatura brasileira é o quanto a escolaridade influencia na remuneração do trabalhador brasileiro, particularmente na educação (ALVES; PINTO, 2011). Os dados acima evidenciam essa perspectiva. Todavia, a diferença é negativa quando se comparam mestres e doutores, pois, no caso dos primeiros, a remuneração média é maior. Uma hipótese para esse dado pode ser aliada ao fato de que centenas de planos de carreira não prevê avanço por titulação por doutorado (ABREU, 2015) e, em consequência, pode não existir diferenças significativas remuneratórias. A tabela e o mapa abaixo apresentam as informações remuneratórias do grupo 1 por estado.

TABELA 48 - MÉDIA DE REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 1 AGREGADOS POR ESTADO- 2008 - 2016

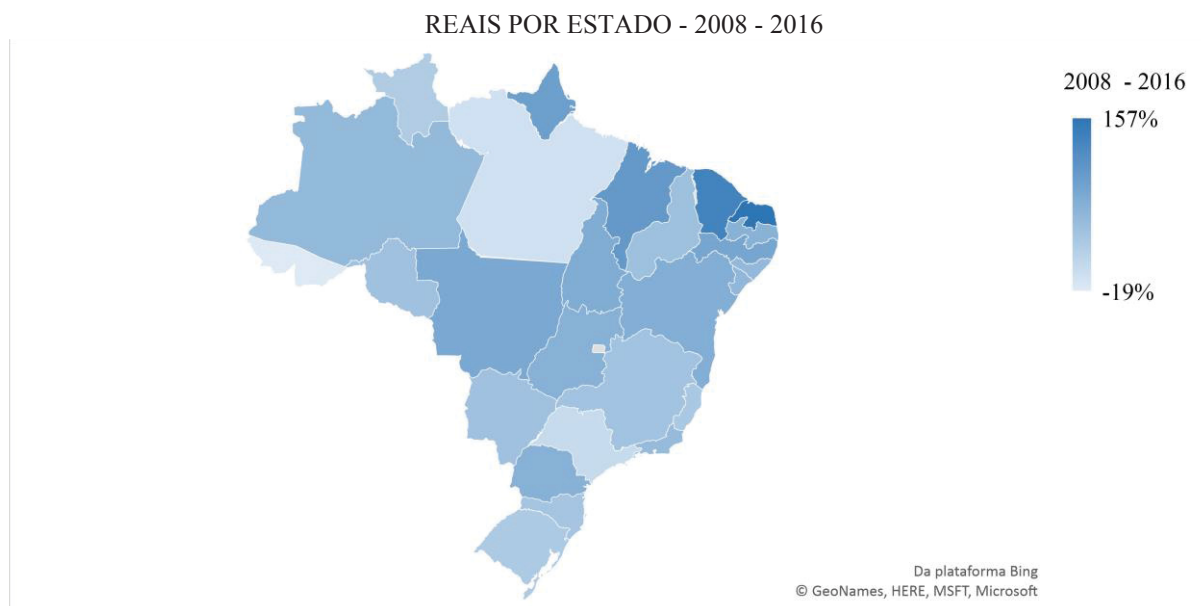
ESTADO	2008	2010	2012	2014	2016
MA	R\$ 8,29	R\$ 10,22	R\$ 12,69	R\$ 14,37	R\$ 16,88
RN	R\$ 8,60	R\$ 11,29	R\$ 14,69	R\$ 17,87	R\$ 22,14
PE	R\$ 9,27	R\$ 17,76	R\$ 23,50	R\$ 17,22	R\$ 17,05
PB	R\$ 9,30	R\$ 11,35	R\$ 13,66	R\$ 14,89	R\$ 15,51
TO	R\$ 9,36	R\$ 10,69	R\$ 13,34	R\$ 15,55	R\$ 16,28
AP	R\$ 9,91	R\$ 10,32	R\$ 15,98	R\$ 18,27	R\$ 19,13
CE	R\$ 10,02	R\$ 11,29	R\$ 13,42	R\$ 18,93	R\$ 23,69
PI	R\$ 10,36	R\$ 12,79	R\$ 13,36	R\$ 14,61	R\$ 14,98
AM	R\$ 10,84	R\$ 9,72	R\$ 12,28	R\$ 18,07	R\$ 16,97
RR	R\$ 11,30	R\$ 11,84	R\$ 11,35	R\$ 11,65	R\$ 14,31
BA	R\$ 11,32	R\$ 14,08	R\$ 17,13	R\$ 19,19	R\$ 19,53
RO	R\$ 12,25	R\$ 13,45	R\$ 15,46	R\$ 16,92	R\$ 17,51
SE	R\$ 12,25	R\$ 14,64	R\$ 19,77	R\$ 20,94	R\$ 19,36
AL	R\$ 12,27	R\$ 16,26	R\$ 17,07	R\$ 18,82	R\$ 19,06
MT	R\$ 12,66	R\$ 13,98	R\$ 19,00	R\$ 26,01	R\$ 22,74
MG	R\$ 12,73	R\$ 13,89	R\$ 16,77	R\$ 16,53	R\$ 18,04
GO	R\$ 12,96	R\$ 16,19	R\$ 18,18	R\$ 20,69	R\$ 21,80
SC	R\$ 13,41	R\$ 14,40	R\$ 16,72	R\$ 18,05	R\$ 18,58
ES	R\$ 14,90	R\$ 17,06	R\$ 19,62	R\$ 20,68	R\$ 19,70
PR	R\$ 15,12	R\$ 16,47	R\$ 22,84	R\$ 24,69	R\$ 25,46
MS	R\$ 15,38	R\$ 17,67	R\$ 19,06	R\$ 29,11	R\$ 22,11
RJ	R\$ 16,14	R\$ 18,73	R\$ 22,91	R\$ 26,25	R\$ 24,66
RS	R\$ 18,43	R\$ 19,93	R\$ 21,96	R\$ 22,55	R\$ 23,81
AC	R\$ 18,80	R\$ 21,44	R\$ 17,91	R\$ 18,00	R\$ 15,29
SP	R\$ 20,13	R\$ 21,08	R\$ 21,87	R\$ 22,14	R\$ 21,21
PA	R\$ 25,87	R\$ 37,64	R\$ 20,80	R\$ 26,07	R\$ 24,86
Coeficiente de variação	29,3%	36,7%	19,8%	21,7%	17,3%

FONTE: Adaptado de RAIS (2019).

O menor valor por hora em 2008 era dos municípios do Maranhão, praticamente um terço do maior, os municípios paraenses. É perceptível que no início da série histórica a concentração de menores remunerações está nas médias remuneratórias da região Nordeste. Em 2016, a diferença entre o menor e o maior cai para aproximadamente 50%, mas, as menores remunerações se mantiveram na região supracitada e no Norte do país. Esse panorama indica que a desigualdade na média remuneratória diminuiu, na medida que o ano de 2016 apresenta o menor coeficiente de variação entre os anos analisados.

Buscando observar as tendências de ampliação, o mapa abaixo compara as duas pontas da série histórica, 2008 e 2016, no sentido de realizar uma leitura da evolução remuneratória no período.

MAPA 4 - EVOLUÇÃO PERCENTUAL DA REMUNERAÇÃO POR HORA DO GRUPO 1 EM VALORES



FONTE: O autor (2019).

Há uma evolução em praticamente todos municípios agrupados por estado no Brasil. Entretanto, os municípios do Rio Grande do Norte, Pernambuco, Ceará, Maranhão, Amapá e Mato Grosso apareceram com maior destaque nessa evolução. Em contrapartida, municípios de estados como São Paulo, Acre e Pará, tiveram estabilidade ou queda real da média remuneratória, mesmo que, no caso deste último estado, apresente um conjunto de municípios com remuneração média entre as cinco maiores em 2016.

Complementando a análise de dados do grupo 1, a tabela seguinte apresenta os dados remuneratórios por arrecadação per capita.

TABELA 49 - MÉDIA DA REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 1 AGREGADOS POR ARRECADAÇÃO PER CAPITA EM 2008 – 2008 - 2016

PER CAPITA	2008	2010	2012	2014	2016
500,01 - 1000,00	R\$ 11,90	R\$ 14,91	R\$ 20,40	R\$ 20,02	R\$ 20,47
1000,01 - 1500,00	R\$ 12,08	R\$ 14,46	R\$ 16,13	R\$ 18,42	R\$ 19,27
1500,01 - 2000,00	R\$ 15,50	R\$ 16,94	R\$ 19,75	R\$ 21,45	R\$ 21,28
2000,01 - 2500,00	R\$ 16,11	R\$ 18,35	R\$ 19,12	R\$ 19,34	R\$ 21,15
2500,01 - 3000,00	R\$ 14,33	R\$ 15,68	R\$ 17,63	R\$ 19,58	R\$ 19,46
3000,01 - 3500,00	R\$ 15,80	R\$ 16,72	R\$ 18,88	R\$ 19,74	R\$ 20,97
3500,01 - 4000,00	R\$ 20,48	R\$ 17,74	R\$ 20,02	R\$ 21,10	R\$ 20,81
4000,01 - 4500,00	R\$ 14,75	R\$ 16,64	R\$ 18,50	R\$ 21,38	R\$ 22,41
4500,01 - 5000,00	R\$ 20,58	R\$ 19,21	R\$ 20,35	R\$ 19,05	R\$ 19,68
5000,01+	R\$ 20,69	R\$ 24,51	R\$ 30,92	R\$ 28,07	R\$ 30,76

FONTE: O autor (2019).

Um fato relevante dessa tabela é que o potencial de investimento não é refletido, necessariamente, em maiores remunerações por hora, com exceção dos municípios com

arrecadação per capita acima de R\$ 5.000,00. São nos municípios com menor potencial financeiro, entre R\$ 500,00 e R\$ 1.500,00 que há as maiores evoluções percentuais.

Isso pode ser explicado pela política nacional de valorização da remuneração docente, pois o PSPN é um piso que, em municípios com maior potencial financeiro, há uma probabilidade maior de que já estivessem sendo cumpridos. Ou seja, por hipótese, os municípios mais pobres tiveram que angariar mais esforços para que a ampliação da remuneração dos professores, auxiliados por políticas redistributivas e a complementação financeira da União como o Fundeb, fosse efetiva para, ao menos, cumprir o proposto na lei n. 11.738/2008, particularmente no que se refere ao piso salarial.

Portanto, o cenário desenhado no grupo 1 indica que se trata de um agrupamento de municípios com as seguintes características:

- Municípios que tiveram, em média, valorização real de remuneração, com percentuais significativos de ganhos reais acima do panorama nacional;
- A valorização da remuneração docente nesse grupo tem variações regionais, com destaque para municípios do Nordeste e Centro-Oeste em relação a evolução das redes/sistemas de ensino que tinham menores remunerações médias em 2008. No comparativo entre os anos de 2008 e 2016, notou-se uma redução do coeficiente de variação, medida estatística que indica uma redução das desigualdades remuneratórias;
- As gestões de esquerda tenderam a chegar ao final da série histórica com maior valorização real da média de remuneração. Nas gestões com continuidade ideológica de esquerda esse fato fica mais evidente, haja vista que o percentual de valorização real durante a série histórica também é mais significativo. Todavia, as administrações dos partidos de direita também apresentaram evoluções remuneratórias significativas;
- Os estatutários tiveram maior valorização nas gestões de esquerda, fato mais evidente nos municípios que tiveram continuidade ideológica de gestão;
- Houve uma valorização real da remuneração dos professores do ensino fundamental significativa, principalmente nas gestões dos partidos de esquerda. Entretanto, no caso dos professores da educação infantil, essa ampliação refletiu em aumento real da remuneração média menor em comparação com os profissionais do magistério da segunda etapa da educação básica, sejam nas administrações de esquerda, centro ou direita;
- No que tange ao potencial financeiro, os municípios com menor arrecadação per capita tenderam a apresentar maior evolução em valorização real da remuneração docente,

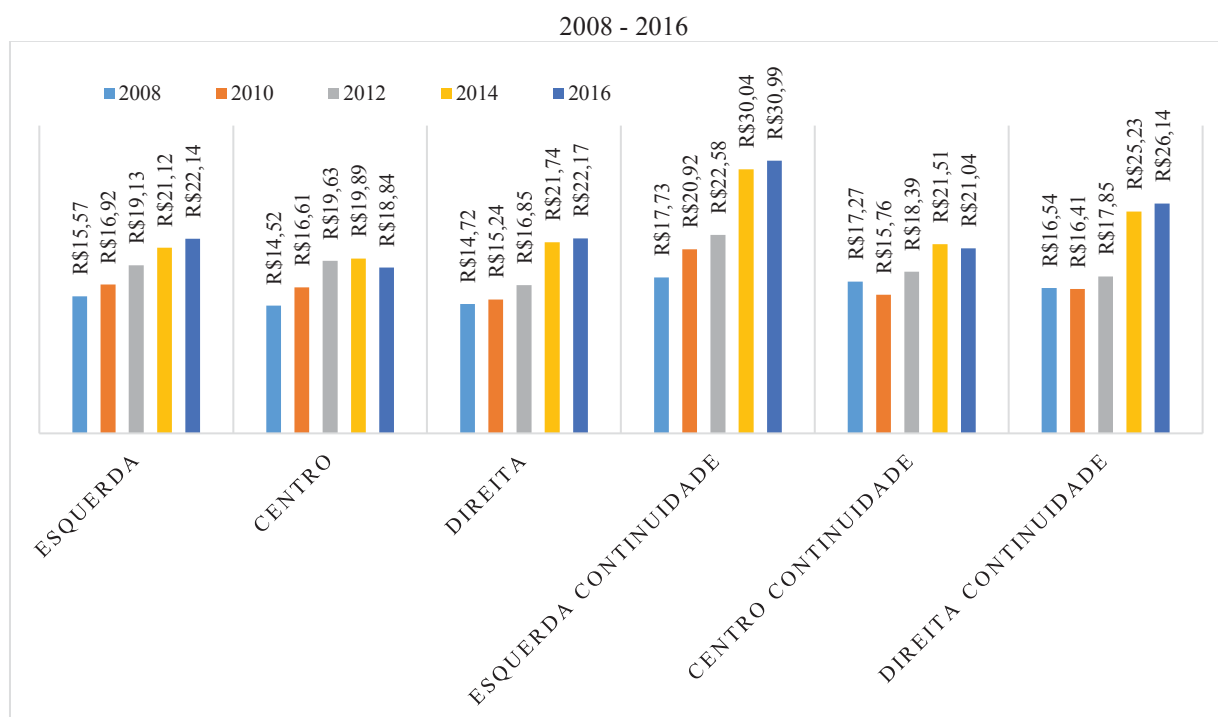
particularmente os que apresentaram esse per capita até R\$ 1.500,00, exceto os municípios com per capita acima de R\$ 5.000,00. Tal indicativo indica que os pontos de partida remuneratório menores em 2008 tenderam a apresentar maior evolução remuneratória durante a série histórica, mesmo apresentando médias menores ao final da série histórica.

A seção seguinte tem por objetivo realizar análise análoga, considerando os municípios do grupo 2.

6.2 GRUPO 2: MUNICÍPIOS QUE AMPLIARAM SEU PERCENTUAL DE INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO E REDUZIRAM EM REMUNERAÇÃO DOCENTE NA SUA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Durante a série histórica analisada, os municípios do grupo 2 tiveram como característica principal terem um somatório das diferenças percentuais positiva na execução orçamentária em educação, considerando as despesas municipais. Todavia, considerando a alocação de recursos destinada à remuneração docente, essa medida foi negativa, sendo que as opções para a análise das informações foram análogas ao grupo 1. Portanto, o primeiro aspecto a ser analisado se refere à posição ideológica dos partidos dos prefeitos das 291 gestões selecionadas para este agrupamento.

GRÁFICO 36 - EVOLUÇÃO DA MÉDIA DE REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 2 POR POSICIONAMENTO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS DOS PREFEITOS -



FONTE: O autor (2019).

O grupo 2 não apresenta uma evolução constante na média de remuneração por hora de professores em todas as categorizações. Nas gestões de esquerda e direita esse aspecto evolutivo é mais presente, mas, com maiores médias às administrações com continuidade ideológica de esquerda, bem como maior evolução percentual em ganhos reais (74,8%). No que tange à evolução, as gestões de centro têm menor evolução em valorização real (29,8% e 21,8% nas gestões com continuidade ideológica). No comportamento gráfico, é possível observar que as prefeituras governadas por partidos de esquerda tendem a manter algum nível de valorização real durante a série histórica, enquanto as demais têm algum nível de oscilação ou estagnação em pelo menos um dos intervalos bienais. Em comparação com o grupo 1, os percentuais de evolução se aproximam. Entretanto, no comparativo 2008-2016, os pontos de partida de remuneração média de professores no primeiro grupo tenderam a ser menores que no segundo agrupamento.

Como a média de valorização da remuneração nos vínculos de professores analisados é de 44,15%, as evoluções mais próximas ou superiores desse percentual são das gestões de esquerda e direita, com destaque aos municípios que tiveram continuidade ideológica progressista.

A tabela a seguir acompanha essa série histórica, caracterizando a remuneração média dos municípios em relação à vinculação dos professores à etapa/modalidade.

TABELA 50 - MÉDIA DE REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO

GRUPO 2 AGREGADOS POR ETAPA/MODALIDADE - 2008 - 2016

ETAPA/MODALIDADE	2008	2010	2012	2014	2016
Educação infantil	R\$ 12,91	R\$ 13,15	R\$ 13,70	R\$ 15,08	R\$ 16,91
Ensino fundamental	R\$ 14,42	R\$ 15,81	R\$ 18,31	R\$ 21,78	R\$ 22,06
Ensino médio/ profissionalizante	R\$ 18,62	R\$ 18,61	R\$ 26,76	R\$ 19,92	R\$ 21,24
Educação especial	R\$ 19,76	R\$ 21,47	R\$ 19,76	R\$ 21,19	R\$ 19,15
Equipe pedagógica	R\$ 17,14	R\$ 16,38	R\$ 17,36	R\$ 17,75	R\$ 18,60
Outras	R\$ 11,63	R\$ 11,13	R\$ 11,02	R\$ 20,73	R\$ 21,28

FONTE: RAIS (2019).

Há uma evolução em quase todas as categorias. Para esta análise, que focaliza a política municipal de valorização da remuneração docente, no maior volume de casos, educação infantil e ensino fundamental, observam-se duas questões: a superioridade média remuneratória e maior evolução percentual dos profissionais do magistério vinculados ao ensino fundamental (52,9% contra 31% da educação infantil), cenário análogo ao grupo 1. No caso dos professores da educação especial, há uma variação não observada no grupo 1, particularmente nos anos de 2010 e 2014 em comparação com os demais. Comparando 2008 e 2016, há um cenário de queda percentual na remuneração média.

A tabela abaixo apresenta esse panorama considerando o perfil ideológico dos partidos políticos dos prefeitos.

TABELA 51 - EVOLUÇÃO DA MÉDIA DA REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 2 AGREGADOS POR VÍNCULO DE ETAPA/MODALIDADE E POSICIONAMENTO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS DOS PREFEITOS 2008 - 2016

ETAPA/MODALIDADE	ESQUERDA 2008	ESQUERDA 2016	CENTRO 2008	CENTRO 2016	DIREITA 2008	DIREITA 2016
Educação infantil	R\$ 13,77	R\$ 18,19	R\$ 12,82	R\$ 15,19	R\$ 12,50	R\$ 16,52
Ensino fundamental	R\$ 14,03	R\$ 23,10	R\$ 13,48	R\$ 18,97	R\$ 14,77	R\$ 22,84
Ensino médio/ profissionalizante	R\$ 24,35	R\$ 25,69	R\$ 10,39	R\$ 17,90	R\$ 16,84	R\$ 18,45
Educação especial	R\$ 19,46	R\$ 18,99	R\$ 8,07	R\$ 11,37	R\$ 21,79	R\$ 20,63
Equipe pedagógica	R\$ 19,67	R\$ 19,10	R\$ 21,33	R\$ 16,20	R\$ 15,40	R\$ 19,50
Outras	R\$ 14,22	R\$ 40,01	R\$ 7,73	R\$ 9,54	R\$ 11,45	R\$ 14,16

FONTE: O autor (2019).

Na educação infantil, esquerda e direita apresentam evoluções percentuais muito próximas, 32,1% e 32,16%, respectivamente. No caso do ensino fundamental, as gestões de esquerda apresentam um percentual maior, 64,6% contra 40,7% do centro e 54,6% da direita. Mesmo que nas outras etapas/modalidades o quantitativo de docentes seja significativamente menor, destaca-se a valorização dos professores do ensino médio/profissionalizante nas gestões de centro.

Reiterando o panorama apresentado na tabela 50, os dados da tabela 51 confirmam a

queda de valores reais da remuneração média dos professores vinculados à educação especial, exceto nas gestões de centro, que, apesar da valorização, em 2016 os patamares médios estão bem distantes das administrações de esquerda e direita.

A tabela a seguir apresenta panorama análogo, mas considerando a continuidade ideológica de gestão no período analisado.

TABELA 52 - EVOLUÇÃO DA MÉDIA DA REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 2 AGREGADOS POR VÍNCULO DE ETAPA/MODALIDADE E POSICIONAMENTO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS DOS PREFEITOS DOS MUNICÍPIOS QUE TIVERAM CONTINUIDADE IDEOLÓGICA NA GESTÃO 2008 - 2016

ETAPA/MODALIDADE	ESQUERDA 2008	ESQUERDA 2016	CENTRO 2008	CENTRO 2016	DIREITA 2008	DIREITA 2016
Educação infantil	R\$ 11,59	R\$ 18,51	R\$ 16,82	R\$ 12,10	R\$ 14,11	R\$ 17,88
Ensino fundamental	R\$ 16,68	R\$ 31,03	R\$ 13,97	R\$ 23,31	R\$ 16,82	R\$ 27,76
Ensino médio/ profissionalizante	R\$ 45,88	R\$ 47,41	R\$ 10,64	R\$ 17,94	R\$ 12,19	R\$ 20,35
Educação especial	R\$ 28,09	R\$ 27,83	R\$ 7,05	R\$ 7,40	R\$ 22,09	R\$ 21,32
Equipe pedagógica	R\$ 24,82	R\$ 20,98	R\$ 25,61	R\$ 17,44	R\$ 14,80	R\$ 20,74
Outras	R\$ 21,81	R\$ 83,10	R\$ 12,37	R\$ 13,77	R\$ 11,06	R\$ 10,85

FONTE: O autor (2019).

Em quase todos os cenários, apresenta-se uma evolução média salarial aos professores da educação infantil e ensino fundamental. Todavia, nas gestões de centro essa evolução real é mais discreta, com uma redução nas administrações com continuidade na média remuneratória dos professores da primeira etapa da educação básica.

Nas tabelas 52 e 51, um dado chama a atenção: a alta média de remuneração por hora em 2016 dos professores da categoria “outras” nos municípios com gestão de esquerda. Esse alto valor se deve a um município do interior de Minas Gerais, com população de 81.243 habitantes, segundo o IBGE em 2016, que lançou três profissionais que se enquadravam nessa categorização com apenas uma hora de trabalho semanal. Esse município foi mantido na análise pois, apesar do fato, as horas trabalhadas por semana dos demais trabalhadores (617 docentes) não apresentava esse problema, com influência pouco significativa na média remuneratória.

Ademais, em todos os cenários, a evolução da esquerda é maior que das prefeituras de direita e centro, mas, com um percentual de valorização real do ensino fundamental quase o dobro da educação infantil no período, independente de posicionamento ideológico dos partidos dos prefeitos. Uma possível causa desse movimento é em decorrência da ampliação da educação infantil, particularmente a partir da emenda constitucional n. 59/2009, que ampliou a escolarização básica obrigatória a partir dos 04 anos de idade. Com isso, a hipótese é que essa ampliação tenha, sobretudo, reverberado em ampliação de recursos para a educação nos

municípios, mas sem uma valorização dos professores da referida etapa que tornasse os PCCRs pareados com os docentes do ensino fundamental.

A hipótese supracitada é traduzida nos casos da pesquisa: em comparação com 2008, no ano de 2016 os casos de professores vinculados à educação infantil cresceram 83%, enquanto os docentes do ensino fundamental foram ampliados em 21,4%. Utilizando como parâmetro os casos totais da pesquisa, em 2016, os 1.707.845 vínculos analisados representam um aumento de 31,5% em relação aos casos de 2008, ou seja, a quantidade de professores da primeira etapa da educação básica aumentou em percentual bem maior que os casos totais da pesquisa.

Fato é que há uma percepção clara na análise das médias remuneratórias por etapa/modalidade é que a efetividade das políticas municipais de valorização da remuneração docente nos grupos 1 e 2 é acompanhada de uma disparidade evolutiva no comparativo entre os professores da educação infantil e do ensino fundamental. Tal cenário, partindo de dois grupos de municípios que ampliaram seus investimentos em educação durante a série histórica (sendo que o primeiro também ampliou em remuneração docente), indica que a abordagem da política educacional no plano municipal ainda dialoga com os apontamentos de Heck (2014; 2015) e Alves e Pinto (2011) sobre a diferença remuneratória e as políticas de ampliação das condições de trabalho dos profissionais da primeira etapa da educação básica, independente de ideologia do partido ao qual o prefeito era filiado.

Outra variável abordada nesse estudo é a remuneração média de professores em relação ao vínculo trabalhista. A tabela abaixo apresenta esse cenário.

TABELA 53 - MÉDIA DE REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 2 AGREGADOS POR VÍNCULO TRABALHISTA - 2008 - 2016

VÍNCULO	2008	2010	2012	2014	2016
CLT	R\$ 16,15	R\$ 17,07	R\$ 19,00	R\$ 20,86	R\$ 20,24
ESTATUTÁRIO	R\$ 15,08	R\$ 16,24	R\$ 18,58	R\$ 22,44	R\$ 22,39
OUTROS	R\$ 23,92	R\$ 20,75	R\$ 29,85	R\$ 23,51	R\$ 11,84
CONTRATADO	R\$ 14,25	R\$ 15,07	R\$ 12,89	R\$ 14,49	R\$ 17,32

FONTE: RAIS (2019).

Particularmente nos vínculos trabalhistas por CLT e estatutários, há um cenário de valorização real, com uma variação negativa entre 2010 e 2012 nos contratados e uma oscilação significativa na remuneração média dos profissionais enquadrados na categoria “outros”. Entretanto, para este grupo de municípios, a diferença em relação ao grupo 1 é que a média remuneratória dos estatutários termina a série histórica maior que dos celetistas. Na comparação da evolução remuneratória real dos estatutários com os celetistas, os primeiros ampliaram em 48,47%, enquanto os vinculados por CLT tiveram um percentual de 25,3%.

Outra diferença é que a média de partida nesse grupo é maior que o primeiro agrupamento, mas, no caso dos estatutários, o ponto de chegada foi ligeiramente maior também. A tabela abaixo apresenta essa variável considerando o posicionamento ideológico dos partidos dos prefeitos.

TABELA 54 - EVOLUÇÃO DA MÉDIA DA REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 2 AGREGADOS POR VÍNCULO TRABALHISTA E POSICIONAMENTO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS DOS PREFEITOS 2008 - 2016

VÍNCULO	ESQUERDA 2008	ESQUERDA 2016	CENTRO 2008	CENTRO 2016	DIREITA 2008	DIREITA 2016
CLT	R\$ 15,23	R\$ 21,70	R\$ 9,22	R\$ 17,62	R\$ 17,58	R\$ 20,76
ESTATUTÁRIO	R\$ 15,56	R\$ 22,76	R\$ 15,50	R\$ 19,64	R\$ 14,78	R\$ 23,50
OUTROS	R\$ 40,24	R\$ 14,38	R\$ 15,74	R\$ 8,90	R\$ 12,13	R\$ 17,93
CONTRATADO	R\$ 11,16	R\$ 21,98	R\$ 7,36	R\$ 11,67	R\$ 17,45	R\$ 15,78

FONTE: O autor (2019).

Em termos de evolução remuneratória real, os celetistas dos partidos de centro apresentaram maior percentual na série histórica (91,1%, contra 42,4% da esquerda e 18,1% da direita). Em relação aos estatutários, as gestões de direita, com 58,9%, tiveram maior evolução, seguidos das administrações de esquerda (46,3%) e centro (26,7%). Em relação aos outros e contratados, há uma variação considerável em todos os posicionamentos ideológicos, fruto de possíveis problemas de lançamento de dados, já especificados nos comentários das tabelas 50 e 51. A tabela seguinte apresenta panorama análogo a este, mas, considerando a continuidade ideológica de gestão.

TABELA 55 - EVOLUÇÃO DA MÉDIA DA REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 2 AGREGADOS POR VÍNCULO TRABALHISTA E POSICIONAMENTO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS DOS PREFEITOS DOS MUNICÍPIOS QUE TIVERAM CONTINUIDADE IDEOLÓGICA NA GESTÃO 2008 - 2016

VÍNCULO	ESQUERDA 2008	ESQUERDA 2016	CENTRO 2008	CENTRO 2016	DIREITA 2008	DIREITA 2016
CLT	R\$ 16,49	R\$ 21,36	R\$ 14,00	R\$ 15,31	R\$ 17,99	R\$ 20,21
ESTATUTÁRIO	R\$ 17,88	R\$ 33,16	R\$ 17,40	R\$ 22,59	R\$ 16,91	R\$ 27,24
OUTROS	R\$ 99,63	R\$ 14,38	-	R\$ 10,38	R\$ 13,78	-
CONTRATADO	R\$ 15,30	R\$ 48,27	R\$ 8,55	R\$ 15,91	R\$ 21,36	R\$ 20,91

FONTE: O autor (2019).

A continuidade ideológica das gestões tende a implicar em maior valorização real da remuneração docente nos municípios governados por partidos de esquerda (85,45%), e, aqui nesse cenário, particularmente no grupo de maior volume de trabalhadores, os estatutários. Os celetistas também têm maior ampliação da remuneração de professores, seja em termos pecenutais (29,5% contra 9,3% do centro e 12,5% da direita) ou na remuneração média ao final

da série histórica.

Nos grupos 1 e 2, as indicações são de valorização dos professores estatutários, com maior evolução remuneratória das administrações de esquerda. Na perspectiva dessa pesquisa, a remuneração é uma condição de trabalho docente fundamental, seja para o exercício da profissão, acesso a bens que lhe ofereçam qualidade de vida, bem como atratividade e permanência na profissão (FERREIRA, 2013; SILVA, 2017; GROCHOSKA, 2015; MASSON, 2017; FERNANDES, 2015). Contudo, no caso desses grupos de municípios, compreende-se, em termos de ação política, que essa evolução pode estar aliada à ampliação do investimento educacional e a decisão política de alocar recursos para a valorização do servidor público estatutário, que, pelos vínculos trabalhistas da pesquisa, são maioria e crescem em quantidade quando comparado aos celetistas, contratados e outros.

Em prosseguimento à análise, as informações abaixo auxiliam a entender o contexto analítico, trabalhando a evolução da remuneração por hora nesse grupo em três dimensões: escolaridade, por estado e potencial de investimento.

TABELA 56 - MÉDIA DE REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 2 AGREGADOS POR ESCOLARIDADE - 2008 - 2016

ESCOLARIDADE	2008	2010	2012	2014	2016
Ensino médio completo	R\$ 13,68	R\$ 14,20	R\$ 15,81	R\$ 18,23	R\$ 18,34
Ensino superior incompleto	R\$ 15,81	R\$ 14,68	R\$ 16,66	R\$ 19,76	R\$ 19,57
Ensino superior completo	R\$ 15,87	R\$ 16,73	R\$ 18,74	R\$ 21,81	R\$ 22,22
Mestrado	R\$ 21,72	R\$ 22,59	R\$ 23,79	R\$ 28,47	R\$ 29,03
Doutorado	R\$ 44,93	R\$ 34,38	R\$ 23,43	R\$ 38,83	R\$ 34,85

FONTE: RAIS (2019).

No que tange à escolaridade, a partir do ensino fundamental completo se observa uma constante evolução, com percentuais mais discretos de valorização entre 2014 e 2016. O panorama apresentado é bem delineado na questão de maiores remunerações a professores com titulação mais alta. Nessa leitura, outra questão, diferente do grupo 1, é relacionada à titulação de mestre e doutor. Aqui, observa-se que o doutorado foi, em quase toda série histórica, um fator de influência em termos de média remuneratória (exceção a 2012).

Tanto no grupo 1 quanto no 2, o aspecto da escolaridade como elemento de diferenciação salarial também pode estar relacionado à efetivação de PCCRs. Segundo Abreu, questões como a “condição de ingresso, titulação mínima exigida, definição dos cargos, estrutura e movimentação na carreira, jornada de trabalho, hora atividade e composição da remuneração” (2015, p. 81) são fundamentais para a valorização de um servidor pela via dos planos de cargos, salários e remuneração. Nesse sentido, a titulação é, provavelmente, um elemento estruturante

na movimentação do profissional na carreira, particularmente dos estatutários.

Considerando os aspectos de regionalidade, a tabela e o mapa abaixo trabalham a remuneração por hora e sua evolução nos municípios agregados por estado.

TABELA 57 - MÉDIA DE REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 2 AGREGADOS POR ESTADO- 2008 - 2016

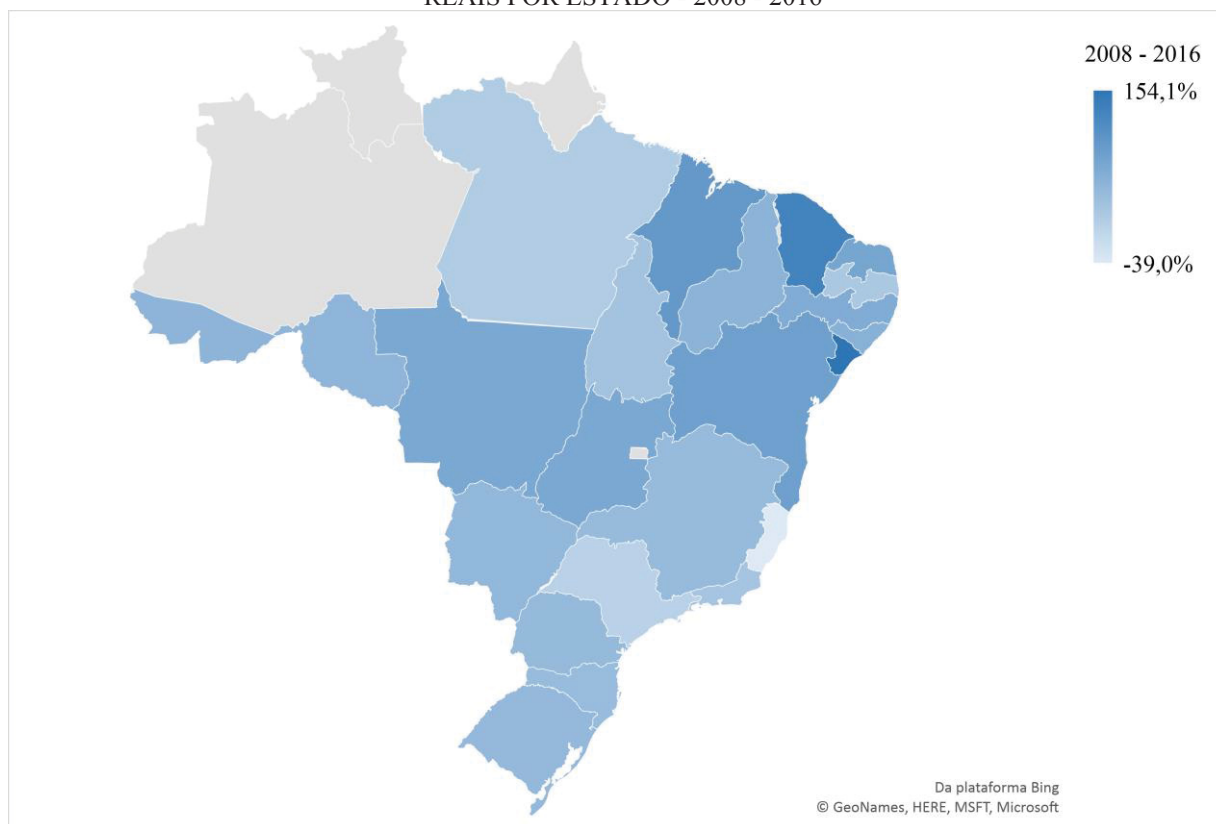
ESTADO	2008	2010	2012	2014	2016
MA	R\$ 7,61	R\$ 10,97	R\$ 12,03	R\$ 17,14	R\$ 14,82
CE	R\$ 8,21	R\$ 13,87	R\$ 14,92	R\$ 22,29	R\$ 18,96
PE	R\$ 9,02	R\$ 10,78	R\$ 11,10	R\$ 15,57	R\$ 14,74
SE	R\$ 9,31	R\$ 15,48	R\$ 19,34	R\$ 22,67	R\$ 23,66
PI	R\$ 9,38	R\$ 10,78	R\$ 11,94	R\$ 12,57	R\$ 14,14
AC	R\$ 9,86	R\$ 10,61	R\$ 12,83	R\$ 12,59	R\$ 14,68
AL	R\$ 10,27	R\$ 12,69	R\$ 14,94	R\$ 14,61	R\$ 15,95
RN	R\$ 10,42	R\$ 11,62	R\$ 14,80	R\$ 15,94	R\$ 18,08
TO	R\$ 11,16	R\$ 12,45	R\$ 14,37	R\$ 13,44	R\$ 14,09
MT	R\$ 11,18	R\$ 12,35	R\$ 15,95	R\$ 18,69	R\$ 18,84
PA	R\$ 11,38	R\$ 9,57	R\$ 11,89	R\$ 11,79	R\$ 12,54
PB	R\$ 11,65	R\$ 12,41	R\$ 15,01	R\$ 13,42	R\$ 13,53
SC	R\$ 12,26	R\$ 14,21	R\$ 16,79	R\$ 16,75	R\$ 17,00
RO	R\$ 12,57	R\$ 13,00	R\$ 15,65	R\$ 18,12	R\$ 18,55
MS	R\$ 13,21	R\$ 15,17	R\$ 18,69	R\$ 15,81	R\$ 19,08
MG	R\$ 13,92	R\$ 12,40	R\$ 14,16	R\$ 18,07	R\$ 19,44
GO	R\$ 14,69	R\$ 17,53	R\$ 21,13	R\$ 24,13	R\$ 24,80
RJ	R\$ 14,78	R\$ 18,80	R\$ 19,26	R\$ 18,07	R\$ 18,12
PR	R\$ 15,99	R\$ 17,45	R\$ 20,82	R\$ 22,71	R\$ 22,48
BA	R\$ 16,03	R\$ 18,25	R\$ 22,05	R\$ 27,77	R\$ 29,12
RS	R\$ 18,63	R\$ 21,73	R\$ 23,51	R\$ 24,70	R\$ 26,53
SP	R\$ 19,61	R\$ 20,30	R\$ 20,13	R\$ 20,99	R\$ 19,97
ES	R\$ 29,33	R\$ 16,47	R\$ 17,16	R\$ 20,48	R\$ 17,89
Coefficiente de variação	34,0%	23,5%	20,1%	25,2%	23,7%

FONTE: Adaptado de RAIS (2019).

Os resultados por estado se apresentam mais variáveis nesse grupo. Considerando que a remuneração média de 2008 do Espírito Santo é significativamente maior que as demais, o segundo estado com maior média, São Paulo, ainda é superior em quase três vezes que a menor remuneração, novamente no Maranhão. Do mesmo modo que o grupo 1, este agrupamento de municípios também tem ao final da série histórica as menores médias remuneratórias concentradas nos estados do Norte e Nordeste.

Em princípio, a política nacional de valorização da remuneração docente amplia a média por hora em quase todos os estados, exceção à variação apresentada no Espírito Santo. Ao contrário do grupo 1, a série histórica não apresenta uma redução da desigualdade remuneratória significativa, particularmente ao ser retirado do cálculo do coeficiente de variação o estado do Espírito Santo por ser um ponto fora da curva em 2008. Ao retirar essa média, a medida estatística adotada (coeficiente de variação) cai de 34% para 23,5%.

MAPA 5 - EVOLUÇÃO PERCENTUAL DA REMUNERAÇÃO POR HORA DO GRUPO 2 EM VALORES REAIS POR ESTADO - 2008 - 2016



FONTE: O autor (2019).

Em termos evolutivos, os municípios do estado do Rio Grande do Norte, Ceará, Maranhão, Sergipe, Bahia, Mato Grosso, Goiás, Pernambuco e Alagoas se destacam, com valorização acima de 50% em toda a série histórica. Também merece destaque o fato da ausência de municípios do Amazonas, Amapá e Roraima, três estados nortistas e com poucos municípios. As menores evoluções se deram nos municípios dos estados de São Paulo (cenário de estabilidade), Pará, Paraíba e Rio de Janeiro. Destaca-se a regressão da remuneração real por hora do estado do Espírito Santo.

Ademais, os municípios dos estados de Goiás, Rio Grande do Sul, Sergipe, Bahia e Paraná, tiveram, ao final da série histórica, maior remuneração por hora nos municípios analisados. A tabela abaixo analisa a média remuneratória considerando o potencial de investimento dos municípios, mensurado pela arrecadação per capita.

TABELA 58 - MÉDIA DA REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO

GRUPO 2 AGREGADOS POR ARRECADAÇÃO PER CAPITA EM 2008 – 2008 - 2016

PER CAPITA	2008	2010	2012	2014	2016
500,01 – 1000,00	R\$ 12,32	R\$ 13,89	R\$ 15,24	R\$ 16,59	R\$ 16,62
1000,01 - 1500,00	R\$ 13,66	R\$ 15,85	R\$ 18,09	R\$ 20,69	R\$ 20,97
1500,01 - 2000,00	R\$ 13,18	R\$ 14,22	R\$ 16,49	R\$ 20,31	R\$ 20,18
2000,01 - 2500,00	R\$ 19,84	R\$ 18,90	R\$ 20,85	R\$ 21,71	R\$ 20,72
2500,01 - 3000,00	R\$ 17,14	R\$ 18,08	R\$ 17,87	R\$ 19,26	R\$ 19,00
3000,01 - 3500,00	R\$ 29,90	R\$ 17,91	R\$ 19,88	R\$ 18,34	R\$ 28,08
3500,01 - 4000,00	R\$ 13,91	R\$ 14,78	R\$ 17,91	R\$ 19,58	R\$ 20,61
4000,01 - 4500,00	R\$ 29,29	R\$ 33,15	R\$ 30,66	R\$ 33,86	R\$ 32,96

FONTE: O autor (2019).

No grupo 1, os municípios com menor potencial de investimento tenderam a maior evolução real da remuneração média dos professores. No grupo 2, são os municípios entre R\$ 1.500,00 e R\$ 2.500,00 que apresentaram percentuais de valorização real maiores. Com exceção dos entes federados municipais com per capita entre R\$ 4.000,00 e R\$ 4.500,00, a tendência dos municípios com essa medida acima de R\$ 2.500,00 foi de estagnação da média remuneratória, com pequenas variações positivas ou não.

Ou seja, diferentemente do grupo 1, aqui não há um cenário que indique que os municípios com menor potencial financeiro tiveram maior evolução. O padrão que dialoga com os municípios do primeiro grupo é que, com exceção dos municípios com arrecadação per capita entre R\$ 1.000,00 e R\$ 1.500,00, é que os pontos de partida remuneratórios menores são reguladores da evolução, na medida que, por hipótese, a política nacional induz estes municípios com menores médias remuneratórias a ampliarem as condições de remuneração de seus professores em uma política pública municipal.

Em termos de ação pública, Braga (2009) alerta que, apesar de um apontamento nacional dos partidos na perspectiva de posicionamento ideológico, estes podem tomar contorno diferente no plano municipal. O que se observa nesses dois primeiros grupos é que há tendências de comportamento evolutivo da remuneração docente com viés ideológico, mas, apesar da observação, os municípios, principalmente de direita, também apresentam aspectos evolutivos interessantes, que, pelo trabalho proposto por Gouveia (2008), a valorização da remuneração docente não costuma ser um ponto de partida da ação pública de uma gestão de direita. Com isso, a hipótese é que, mesmo com possíveis resistências locais, a política nacional parece ter um efeito indutor relevante nas políticas públicas municipais. Além disso, não se elimina o fato de partidos

de direita terem posturas diferentes das adotadas no âmbito nacional (MENEGUELLO, 1998; BRAGA, 2009; KINZO, 2004).

Portanto, o cenário desenhado no grupo 2 indica que se trata de um agrupamento de municípios com as seguintes características:

- Municípios tiveram valorização real de remuneração média, mas, com pontos de partida remuneratórios maiores que o grupo 1 e, por consequência, uma evolução percentual mais discreta menor em valores reais. Talvez esse cenário auxilie a explicar o fato de os municípios desse grupo terem como característica a variação negativa no investimento em remuneração docente, pois, pelos dados apresentados, as médias remuneratórias eram maiores em 2008 que no grupo 1;
- A valorização da remuneração docente nesse grupo tem variações regionais, com municípios nordestinos e do Centro-Oeste com maiores evoluções, análise que se aproxima do movimento evolutivo do grupo 1. Todavia, ao agrupar os municípios por estado, notou-se uma diferença em termos de variação das médias remuneratórias, indicando que a redução da desigualdade praticamente não ocorreu;
- As gestões de esquerda tenderam a chegar ao final da série histórica com maior valorização real da média de remuneração. Nas gestões com continuidade ideológica de esquerda esse fato fica mais evidente, fato análogo ao grupo 1;
- Os estatutários tiveram maior valorização que os celetistas, mas, nesse aspecto, há um equilíbrio evolutivo maior entre as gestões de esquerda e direita;
- Houve uma valorização real da remuneração dos professores do ensino fundamental significativa, principalmente nas gestões dos partidos de esquerda. Entretanto, em todas as gestões, no caso dos professores da educação infantil, essa ampliação refletiu em aumento real da remuneração média menor em comparação com os profissionais do magistério da segunda etapa da educação básica, fato já evidenciado nos municípios do grupo 1.
- Em termos de potencial financeiro, há um padrão entre o grupo 1 e 2. Ele não se relaciona efetivamente ao potencial financeiro do município, mas ao ponto de partida em 2008 quando se refere à média remuneratória. Quanto menor esse valor, há uma tendência que estes municípios ampliem as condições remuneratórias em maior valorização real.

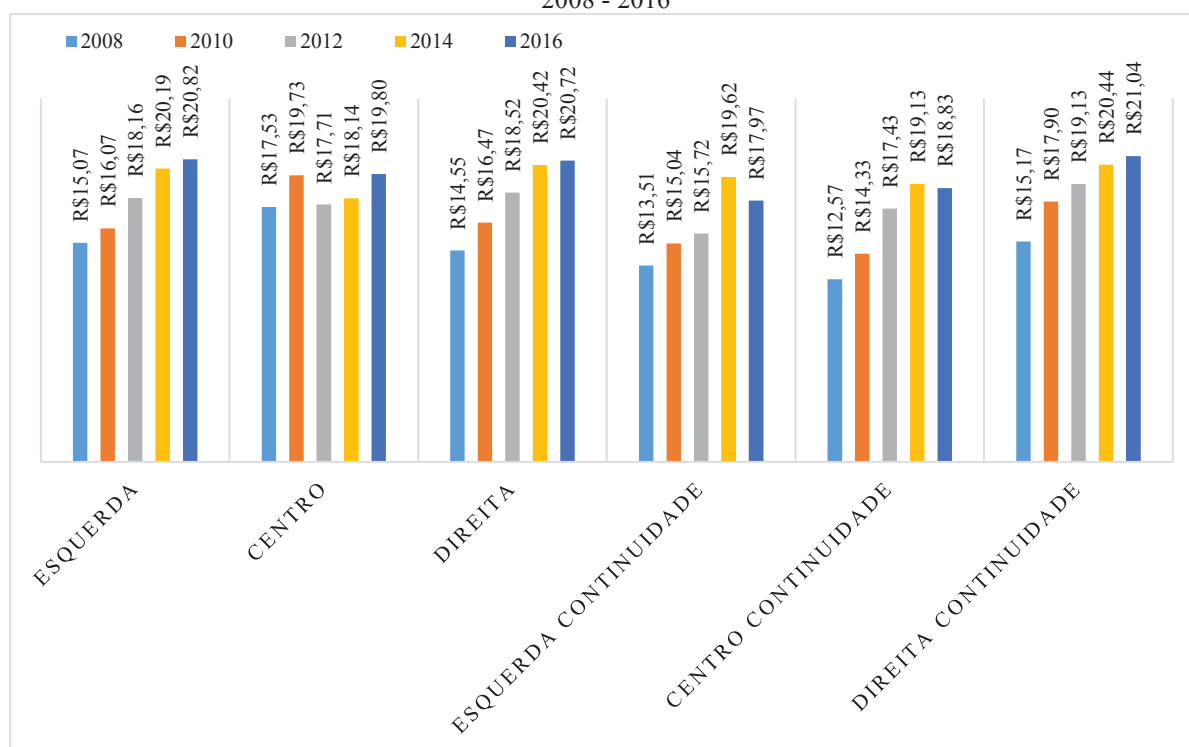
Na continuidade ao trabalho analítico, o subcapítulo seguinte visa apresentar as análises já realizadas ao grupo 1 e 2, mas na especificidade dos municípios do grupo 3.

6.3 GRUPO 3: MUNICÍPIOS QUE REDUZIRAM SEUS PERCENTUAIS DE INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO E REMUNERAÇÃO DOCENTE NA SUA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Durante a série histórica analisada, os municípios do grupo 3 têm como característica principal terem o somatório percentual de investimento em educação e remuneração docente negativo, considerando as despesas municipais. As opções de cruzamento de informações serão análogas aos grupos 1 e 2, sendo que, no caso deste grupo, foram selecionados 505 municípios.

A primeira informação diz respeito à evolução da média de remuneração por hora, agregando os municípios por posicionamento ideológico dos partidos dos prefeitos.

GRÁFICO 37 - EVOLUÇÃO DA MÉDIA DE REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 3 POR POSICIONAMENTO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS DOS PREFEITOS - 2008 - 2016



FONTE: O autor (2019).

É um grupo diferente dos anteriores. Em princípio, não há uma linearidade de evolução real da remuneração docente em todos os grupos, tampouco uma superioridade evolutiva das gestões com continuidade de esquerda, como fora apresentado nos dois primeiros grupos. As evoluções são bem mais modestas, sendo que apenas as administrações com continuidade ideológica de centro têm uma ampliação real remuneratória maior que a média nacional, 49,8%.

Inicialmente, a falta de ampliação no orçamento educacional, característica desse grupo, parece ser um fator de influência para que os ganhos reais em remuneração de professores tenham

sido mais discretos. Ressalta-se que, apesar da hipótese elencada, essa variação negativa poderia, eventualmente, ser decorrente de uma ampliação mais significativa das receitas, resultando em um decréscimo percentual do investimento em educação na execução orçamentária municipal. Nesse sentido, não necessariamente essa variação percentual negativa seja resultante de uma estagnação de investimento em educação.

A tabela abaixo visa trabalhar com a média de remuneração por hora dos professores, agregando essas informações por etapa/modalidade na qual o professor está vinculado.

TABELA 59 - MÉDIA DE REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 3 AGREGADOS POR ETAPA/MODALIDADE - 2008 - 2016

ETAPA/MODALIDADE	2008	2010	2012	2014	2016
Educação infantil	R\$ 11,75	R\$ 11,16	R\$ 13,11	R\$ 14,13	R\$ 15,61
Ensino fundamental	R\$ 15,85	R\$ 17,68	R\$ 19,35	R\$ 20,65	R\$ 21,53
Ensino médio/ profissionalizante	R\$ 15,78	R\$ 17,17	R\$ 15,63	R\$ 17,64	R\$ 17,67
Educação especial	R\$ 15,11	R\$ 16,60	R\$ 16,23	R\$ 17,26	R\$ 18,24
Equipe pedagógica	R\$ 15,15	R\$ 16,99	R\$ 18,81	R\$ 18,57	R\$ 18,96
Outras	R\$ 10,58	R\$ 11,94	R\$ 18,31	R\$ 16,24	R\$ 14,20

FONTE: RAIS (2019).

Nas seis categorias há evolução, com o intervalo bienal 2014 – 2016 sendo um período mais discreto em termos de avanços reais na remuneração dos professores, um panorama nacional que dialoga com os grupos 1 e 2. A diferença desse grupo em relação aos outros é no ganho real aos professores do ensino fundamental, pois, enquanto nos grupos 1 e 2, o percentual de ampliação real da remuneração média foi acima de 50%, neste grupo foi de 35,8% aos professores da referida etapa.

Em relação à remuneração de professores no início da série histórica analisada, apenas no ensino fundamental essa medida é maior que nos primeiros grupos analisados, 9% em relação ao grupo 2 e 12,2% em relação ao grupo 1. Nas etapas/modalidades com menor quantitativo de professores, os pontos de partida de 2008 são sempre menores. Complementando essa informação, a tabela a seguir trabalha com a remuneração por hora, considerando além do vínculo do professor com a etapa/modalidade o posicionamento ideológico dos partidos dos prefeitos nas gestões analisadas.

TABELA 60 - EVOLUÇÃO DA MÉDIA DA REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 3 AGREGADOS POR VÍNCULO DE ETAPA/MODALIDADE E POSICIONAMENTO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS DOS PREFEITOS 2008 - 2016

ETAPA/MODALIDADE	ESQUERDA 2008	ESQUERDA 2016	CENTRO 2008	CENTRO 2016	DIREITA 2008	DIREITA 2016
Educação infantil	R\$ 10,35	R\$ 15,66	R\$ 9,50	R\$ 15,34	R\$ 12,58	R\$ 15,68
Ensino fundamental	R\$ 16,75	R\$ 21,63	R\$ 19,23	R\$ 20,23	R\$ 14,90	R\$ 21,96

TABELA 60 - EVOLUÇÃO DA MÉDIA DA REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 3 AGREGADOS POR VÍNCULO DE ETAPA/MODALIDADE E POSICIONAMENTO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS DOS PREFEITOS 2008 - 2016

(conclusão)						
Ensino médio/ profissionalizante	R\$ 15,04	R\$ 19,60	R\$ 24,47	R\$ 16,57	R\$ 13,67	R\$ 16,96
Educação especial	R\$ 17,19	R\$ 19,21	R\$ 17,16	R\$ 19,55	R\$ 14,54	R\$ 17,54
Equipe pedagógica	R\$ 15,56	R\$ 21,15	R\$ 13,43	R\$ 16,45	R\$ 15,42	R\$ 18,73
Outras	R\$ 11,63	R\$ 13,30	R\$ 9,80	R\$ 15,50	R\$ 10,44	R\$ 14,23

FONTE: O autor (2019).

No caso da educação infantil e ensino fundamental, este grupo reúne municípios em que há poucas diferenças na remuneração média desses professores em 2016, principalmente na comparação de administrações de direita e esquerda. Entretanto, há destaques, como a ampliação remuneratória das gestões de esquerda aos professores do ensino fundamental (47,3%, contra 5% do centro e 29% da esquerda) e a constante valorização dos professores da educação especial nas administrações de esquerda, cenário análogo aos grupos 1 e 2. A tabela seguinte apresenta o panorama, mas considerando as administrações com continuidade ideológica de gestão.

TABELA 61 - EVOLUÇÃO DA MÉDIA DA REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 3 AGREGADOS POR VÍNCULO DE ETAPA/MODALIDADE E POSICIONAMENTO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS DOS PREFEITOS DOS MUNICÍPIOS QUE TIVERAM CONTINUIDADE IDEOLÓGICA NA GESTÃO 2008 - 2016

ETAPA/MODALIDADE	ESQUERDA 2008	ESQUERDA 2016	CENTRO 2008	CENTRO 2016	DIREITA 2008	DIREITA 2016
Educação infantil	R\$ 16,25	R\$ 17,79	R\$ 8,54	R\$ 13,27	R\$ 15,42	R\$ 17,04
Ensino fundamental	R\$ 14,84	R\$ 17,66	R\$ 12,82	R\$ 19,24	R\$ 15,68	R\$ 22,37
Ensino médio/ profissionalizante	R\$ 15,62	R\$ 23,46	R\$ 11,05	R\$ 20,72	R\$ 16,99	R\$ 15,87
Educação especial	R\$ 18,95	R\$ 22,90	R\$ 16,87	R\$ 21,55	R\$ 14,92	R\$ 16,33
Equipe pedagógica	R\$ 18,44	R\$ 28,71	R\$ 13,03	R\$ 18,36	R\$ 15,84	R\$ 19,55
Outras	R\$ 8,58	R\$ 9,44	R\$ 11,44	R\$ 12,61	R\$ 9,83	R\$ 13,83

FONTE: O autor (2019).

De modo geral, há uma evolução em ganhos reais da remuneração de professores para todas as etapas/modalidades. No que tange às gestões com continuidade ideológica, o fato novo para este grupo é que as gestões de direita tiveram maior evolução real e média no ensino fundamental. Destacam-se também a diferença de remuneração média das administrações de esquerda dos professores do ensino fundamental deste grupo em relação aos dois primeiros. A proporção remuneratória em 2016 dos profissionais do magistério desse grupo em relação ao primeiro agrupamento é de 45,4% e 75,7% em relação ao grupo 2.

Outra questão encontrada nesse grupo se refere à evolução remuneratória dos

professores do ensino fundamental em relação à educação infantil. Aqui, as administrações de esquerda e centro ampliaram a média de remuneração docente dos profissionais do magistério da primeira etapa da educação básica em percentual maior que os docentes da segunda etapa. No caso das administrações de esquerda, esses percentuais foram de 51,3% e 29,1%, respectivamente, enquanto nas gestões de centro foram de 61,4% e 5,2%. No caso da continuidade ideológica de gestão, apenas os municípios de centro apresentaram esse cenário, com 55,3% e 50%.

Por hipótese, esses movimentos com maior variação podem ser associados ao investimento em educação e, particularmente, em remuneração docente. Nos dois primeiros grupos, a evolução remuneratória encontrou algumas proximidades, seja no contexto político partidário ou na valorização dos profissionais por etapa/modalidade, cenário não encontrado nesse grupo. Todavia, é possível perceber que, mesmo em um grupo que, percentualmente, o investimento em educação e em remuneração docente diminuiu em relação à execução orçamentária, a política nacional de valorização da remuneração docente parece encontrar efeitos de ampliação real remuneratória.

Outra variável a ser explorada também nesse grupo é a média de remuneração por hora considerando o vínculo trabalhista do docente.

TABELA 62 - MÉDIA DE REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 3 AGREGADOS POR VÍNCULO TRABALHISTA - 2008 - 2016

VÍNCULO	2008	2010	2012	2014	2016
CLT	R\$ 15,84	R\$ 18,23	R\$ 17,34	R\$ 20,43	R\$ 20,82
ESTATUTÁRIO	R\$ 15,17	R\$ 17,26	R\$ 18,87	R\$ 20,50	R\$ 21,25
OUTROS	R\$ 16,25	R\$ 13,94	R\$ 11,12	R\$ 15,55	R\$ 13,19
CONTRATADO	R\$ 13,74	R\$ 15,07	R\$ 14,63	R\$ 17,15	R\$ 20,63

FONTE: RAIS (2019).

Em termos de evolução real, é o menor em relação ao grupo 1 e 2, particularmente nos estatutários e celetistas. Diferentemente dos grupos analisados anteriormente, a valorização dos estatutários não é ampliada da mesma forma, apesar que, em relação às médias apresentadas em 2016, o ponto de chegada, principalmente dos professores vinculados por CLT e estatutários, seja próximo. Essa informação é complementada pelas tabelas abaixo, que aliam a questão do vínculo trabalhista com o posicionamento ideológico dos partidos políticos dos prefeitos.

TABELA 63 - EVOLUÇÃO DA MÉDIA DA REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 3 AGREGADOS POR VÍNCULO TRABALHISTA E POSICIONAMENTO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS DOS PREFEITOS 2008 - 2016

VÍNCULO	ESQUERDA 2008	ESQUERDA 2016	CENTRO 2008	CENTRO 2016	DIREITA 2008	DIREITA 2016
---------	------------------	------------------	----------------	----------------	-----------------	-----------------

CLT	R\$ 16,80	R\$ 20,80	R\$ 14,58	R\$ 13,75	R\$ 15,61	R\$ 21,46
ESTATUTÁRIO	R\$ 15,27	R\$ 21,68	R\$ 17,76	R\$ 20,17	R\$ 14,60	R\$ 21,44
OUTROS	R\$ 5,66	R\$ 13,74	R\$ 13,25	R\$ 9,03	R\$ 17,40	R\$ 15,26
CONTRATADO	R\$ 11,08	R\$ 16,48	R\$ 11,46	R\$ 35,82	R\$ 14,86	R\$ 16,90

FONTE: O autor (2019).

Apesar de uma diferença discreta, os estatutários das gestões de esquerda chegam ao final da série histórica com maior remuneração média. Entretanto, pelo ponto de partida remuneratório inferior, as médias das administrações de direita têm maior evolução percentual, 37,4% no caso dos celetistas e 46,8% em relação aos estatutários. As gestões dos partidos de centro são as mais discretas, apresentando retrocessos no grupo de professores vinculados por CLT e na categoria outros. A tabela seguinte apresenta esse cenário para os municípios que tiveram continuidade ideológica de gestão.

TABELA 64 - EVOLUÇÃO DA MÉDIA DA REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 3 AGREGADOS POR VÍNCULO TRABALHISTA E POSICIONAMENTO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS DOS PREFEITOS DOS MUNICÍPIOS QUE TIVERAM CONTINUIDADE IDEOLÓGICA NA GESTÃO 2008 - 2016

VÍNCULO	ESQUERDA 2008	ESQUERDA 2016	CENTRO 2008	CENTRO 2016	DIREITA 2008	DIREITA 2016
CLT	R\$ 21,47	R\$ 29,22	R\$ 11,27	R\$ 13,45	R\$ 17,71	R\$ 20,56
ESTATUTÁRIO	R\$ 13,98	R\$ 18,59	R\$ 12,84	R\$ 19,74	R\$ 15,36	R\$ 21,81
OUTROS	-	-	R\$ 10,16	R\$ 7,93	R\$ 23,87	R\$ 15,82
CONTRATADO	R\$ 7,54	R\$ 11,37	R\$ 7,65	R\$ 13,82	R\$ 10,07	R\$ 15,90

FONTE: O autor (2019).

Com exceção do aumento das gestões de esquerda com continuidade para os celetistas, o cenário apresentado é favorável para as administrações de direita. Nesse contexto de redução do impacto percentual de educação e remuneração docente na execução orçamentária desses municípios, a direita parece levar vantagem em termos de melhoria da remuneração de professores.

A ampliação média de remuneração dos estatutários indica um panorama em que a valorização do professor público municipal possa estar sendo contemplada pela efetividade dos PCCRs. Nessa medida, esse grupo, mesmo com a redução percentual do investimento educacional e em remuneração docente, apresenta uma evolução em valores reais. Todavia, essa ampliação é menor que nos primeiros grupos apresentados, com uma distorção de ampliação dos partidos de esquerda deste grupo em relação aos grupos 1 e 2.

Ampliando a análise do grupo 3, a tabela abaixo apresenta médias de remuneração por hora por escolaridade.

TABELA 65 - MÉDIA DE REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 3 AGREGADOS POR ESCOLARIDADE - 2008 - 2016

ESCOLARIDADE	2008	2010	2012	2014	2016
Ensino médio completo	R\$ 13,49	R\$ 14,82	R\$ 16,19	R\$ 16,81	R\$ 16,97
Ensino superior incompleto	R\$ 14,09	R\$ 15,03	R\$ 15,84	R\$ 16,98	R\$ 17,12
Ensino superior completo	R\$ 16,49	R\$ 18,00	R\$ 19,53	R\$ 20,98	R\$ 21,45
Mestrado	R\$ 22,42	R\$ 23,15	R\$ 27,62	R\$ 25,03	R\$ 25,54
Doutorado	R\$ 25,96	R\$ 31,12	R\$ 25,43	R\$ 22,95	R\$ 23,48

FONTE: RAIS (2019).

De modo geral, os ganhos reais por escolaridade são menores que nos demais grupos analisados. As titulações continuam sendo indutoras de maiores remunerações, mas com variações ao decorrer da série histórica analisada, particularmente para os professores com titulação *strictu sensu*. Em comparação com os grupos 1 e 2, que ampliaram o percentual de investimento em educação em sua execução orçamentária, as evoluções percentuais da remuneração média são menores em todos os grupos por escolaridade, com destaque para os professores com ensino médio completo (25,8% no grupo 3, 34,1% no grupo 2 e 35,9% no grupo 1) e com ensino superior completo (30% no grupo 3, 40% no grupo 2 e 42,4% no grupo 1), maior quantitativo de professores da pesquisa. Abaixo, as remunerações médias são apresentadas agregadas por estado.

TABELA 66 - MÉDIA DE REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 3 AGREGADOS POR ESTADO- 2008 - 2016

ESTADO	2008	2010	2012	2014	2016
AC	R\$ 7,27	R\$ 8,99	R\$ 11,03	R\$ 11,97	R\$ 10,50
PE	R\$ 8,15	R\$ 10,57	R\$ 12,68	R\$ 11,01	R\$ 14,32
PI	R\$ 8,76	R\$ 10,72	R\$ 13,18	R\$ 14,27	R\$ 14,27
BA	R\$ 9,24	R\$ 12,31	R\$ 17,83	R\$ 20,02	R\$ 18,47
TO	R\$ 9,29	R\$ 9,61	R\$ 13,49	R\$ 15,00	R\$ 15,66
SE	R\$ 9,60	R\$ 13,01	R\$ 19,02	R\$ 13,76	R\$ 14,05
RN	R\$ 9,80	R\$ 10,51	R\$ 14,23	R\$ 17,33	R\$ 17,58
GO	R\$ 9,89	R\$ 12,25	R\$ 16,51	R\$ 21,34	R\$ 22,27
CE	R\$ 11,72	R\$ 15,24	R\$ 17,12	R\$ 22,02	R\$ 22,38
AL	R\$ 12,07	R\$ 16,78	R\$ 18,35	R\$ 22,08	R\$ 19,32
ES	R\$ 12,34	R\$ 26,66	R\$ 27,18	R\$ 16,34	R\$ 16,00
MT	R\$ 12,60	R\$ 14,64	R\$ 17,40	R\$ 19,27	R\$ 21,33
AM	R\$ 12,77	R\$ 16,25	R\$ 22,42	R\$ 22,11	R\$ 10,14
PB	R\$ 13,72	R\$ 9,01	R\$ 13,03	R\$ 13,12	R\$ 14,32
PR	R\$ 13,80	R\$ 14,93	R\$ 17,36	R\$ 19,30	R\$ 20,31
MG	R\$ 14,08	R\$ 15,72	R\$ 16,68	R\$ 19,10	R\$ 20,25
PA	R\$ 14,49	R\$ 15,74	R\$ 17,86	R\$ 22,89	R\$ 21,49
RO	R\$ 15,06	R\$ 15,99	R\$ 17,32	R\$ 18,75	R\$ 16,96
SC	R\$ 16,65	R\$ 17,78	R\$ 19,05	R\$ 18,45	R\$ 19,08

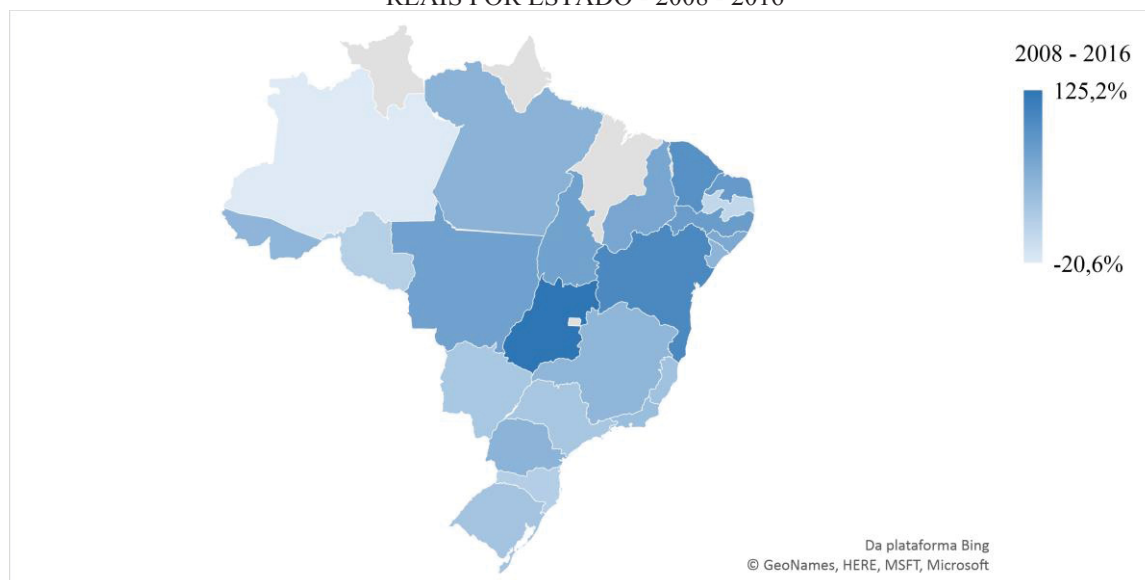
TABELA 66 - MÉDIA DE REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 3 AGREGADOS POR ESTADO- 2008 - 2016

	(conclusão)				
SP	R\$ 17,88	R\$ 19,22	R\$ 20,38	R\$ 21,29	R\$ 22,14
MS	R\$ 17,95	R\$ 14,69	R\$ 24,16	R\$ 22,71	R\$ 22,06
RS	R\$ 19,40	R\$ 20,13	R\$ 22,43	R\$ 23,64	R\$ 24,72
RJ	R\$ 20,07	R\$ 23,70	R\$ 25,61	R\$ 27,95	R\$ 27,16
Coefficiente de Variação	24,8%	27,9%	20,2%	18,1%	20,8%

FONTE: Adaptado de RAIS (2019).

No início da série histórica analisada, a menor média remuneratória corresponde a 36,2% da maior média. Essa proporção aumenta discretamente em 2016 para 38,6% entre os mesmos agrupamentos de municípios por estado, Acre e Rio de Janeiro. Apesar de um pequeno aumento entre 2014 e o último ano da série histórica, de modo geral é possível interpretar que há uma redução da desigualdade no comparativo entre as remunerações médias, indicado pela redução do coeficiente de variação entre 2008 e 2016. Todavia, a tendência apresentada é de que os municípios das regiões Nordeste e Norte ainda permaneçam com as menores médias remuneratórias. O mapa abaixo apresenta essa informação em termos de evolução da remuneração real entre 2008 e 2016.

MAPA 6 - EVOLUÇÃO PERCENTUAL DA REMUNERAÇÃO POR HORA DO GRUPO 3 EM VALORES REAIS POR ESTADO - 2008 - 2016



FONTE: O autor (2019).

Os municípios de Alagoas, Bahia, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Pernambuco, Piauí, Tocantins e Rio Grande do Norte apresentaram as maiores evoluções reais durante a série histórica, panorama que dialoga com a evolução remuneratória dos grupos 1 e 2. Em valores

absolutos de remuneração média por hora, destacam-se os municípios do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo, Mato Grosso do Sul, Goiás e Ceará, particularmente os três primeiros, com maior quantitativo de municípios nesse grupo.

Ao separar os municípios por grupos e por regiões, os municípios do Sul e do Sudeste tem maiores percentuais de casos nesse grupo. Isso indica a tendência de que nessas regiões a evolução da remuneração docente foi menor, seja pela menor alocação de recursos ou por pontos de partida no início da série histórica que, possivelmente, não mobilizaram os municípios a estabelecerem um esforço maior para a valorização da remuneração docente, podendo observar o PSPN como parâmetro e não como piso mínimo.

A seguir, são apresentados os dados de remuneração média, considerando a arrecadação per capita dos municípios.

TABELA 67 - MÉDIA DA REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 3 AGREGADOS POR ARRECADAÇÃO PER CAPITA EM 2008 – 2008 - 2016

PER CAPITA	2008	2010	2012	2014	2016
<= 500,00	R\$ 12,14	R\$ 16,76	R\$ 20,32	R\$ 15,52	R\$ 15,80
500,01 - 1000,00	R\$ 14,23	R\$ 15,84	R\$ 17,90	R\$ 18,91	R\$ 20,69
1000,01 - 1500,00	R\$ 14,15	R\$ 16,02	R\$ 18,09	R\$ 19,44	R\$ 19,97
1500,01 - 2000,00	R\$ 13,99	R\$ 16,15	R\$ 17,94	R\$ 22,62	R\$ 22,90
2000,01 - 2500,00	R\$ 17,95	R\$ 19,04	R\$ 20,55	R\$ 22,04	R\$ 21,97
2500,01 - 3000,00	R\$ 16,42	R\$ 18,00	R\$ 19,74	R\$ 20,40	R\$ 20,56
3000,01 - 3500,00	R\$ 19,25	R\$ 18,79	R\$ 22,54	R\$ 24,96	R\$ 22,41
3500,01 - 4000,00	R\$ 19,58	R\$ 17,92	R\$ 22,43	R\$ 25,20	R\$ 22,35
4000,01 - 4500,00	R\$ 10,81	R\$ 12,20	R\$ 23,30	R\$ 15,38	R\$ 20,07
4500,01 - 5000,00	R\$ 11,62	R\$ 13,22	R\$ 17,51	R\$ 19,52	R\$ 18,26
5000,01+	R\$ 15,66	R\$ 16,86	R\$ 18,21	R\$ 19,59	R\$ 19,24

FONTE: O autor (2019).

Os municípios com menor potencial de investimento tiveram as maiores evoluções de remuneração média, particularmente os que apresentaram arrecadação per capita até R\$ 2.500,00. Aos demais, com exceção dos municípios entre R\$ 4.500,01 e R\$ 5.000,00, foi uma evolução real mais discreta. Ou seja, o potencial financeiro parece ter alguma influência, mas as indicações apontam que a necessidade do município em ampliar a remuneração de professores é um fator que pode ser mais explicativo para o fenômeno, pois, são os entes federados municipais com menores médias remuneratórias que mais ampliam essa medida em suas políticas públicas.

O grupo 3 se apresentou com tendências mais específicas, quando comparado aos outros dois grupos anteriores. Os tópicos abaixo sintetizam essas observações.

- Municípios que tiveram, em média, valorização real de remuneração média, mas, com pontos de partida remuneratórios sem padrões específicos. Há uma variação maior no comportamento evolutivo da remuneração média de professores, com percentuais de ganhos reais que tendem a ser menores que nos grupos 1 e 2;
- A valorização da remuneração docente nesse grupo tem variações regionais, com municípios nordestinos e do Centro-Oeste com maiores evoluções, dialogando com o panorama apresentado nos grupos 1 e 2. Há também um cenário de diminuição das desigualdades remuneratórias.
- As gestões de direita apresentaram maior evolução em termos de ganhos reais de remuneração de professores. Nas gestões de centro, esse comportamento varia bastante e nas de esquerda, apesar de haver um cenário tendendo para evolução, esta é bem mais discreta que nos municípios do grupo 1 e 2;
- Os estatutários tiveram maior valorização que os celetistas, mas, há um destaque para os ganhos reais dos contratados. Apesar do cenário do grupo ser favorável às gestões de direita, as administrações de esquerda ainda se destacam na valorização do estatutário;
- Houve uma valorização real da remuneração dos professores nas etapas/modalidades categorizadas. Entretanto, especificamente no ensino fundamental, esta foi mais discreta em comparação com os grupos 1 e 2. A homogeneidade de valorização percentual da remuneração dos professores da educação infantil é evidenciada, até mesmo quando comparada com os professores do grupo 1 e 2 e, além disso, há uma evolução percentual maior destes docentes com os do ensino fundamental nas administrações de centro e esquerda;
- O potencial financeiro do município parece ser menos explicativo para a ampliação real da remuneração de professores no Brasil. De modo geral, os ganhos reais estão mais associados à necessidade de valorização do município, possivelmente em decorrência das políticas públicas em âmbito nacional que buscaram induzir os municípios a ampliar a remuneração de professores no plano municipal.

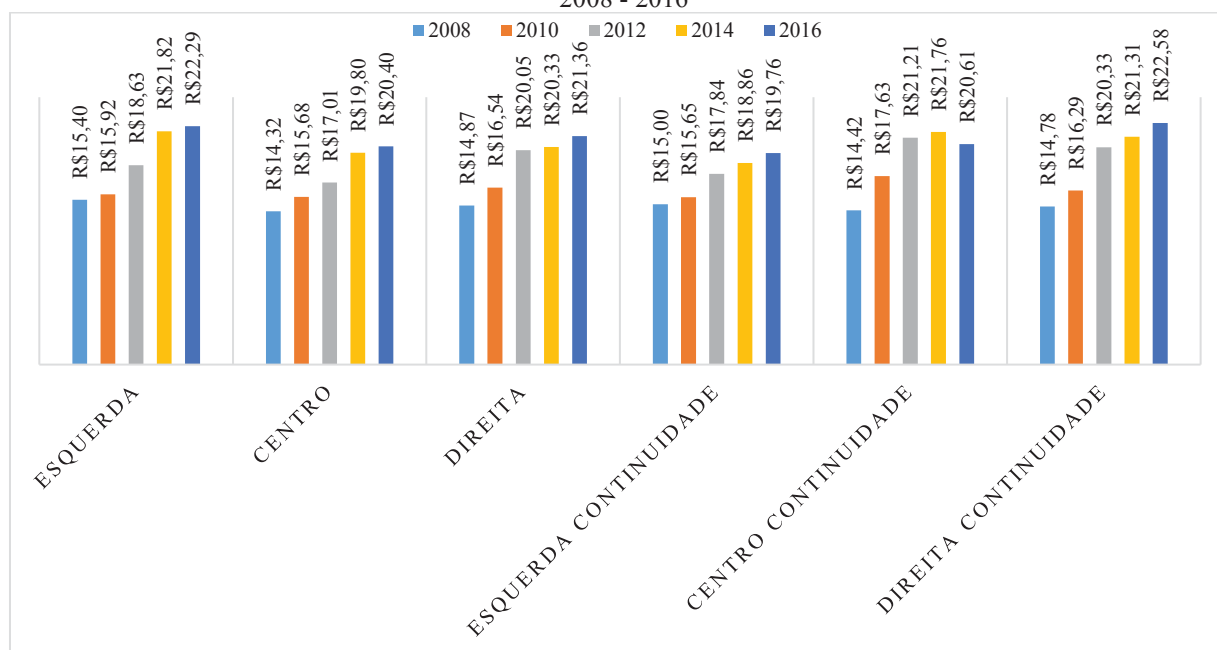
6.4 GRUPO 4: MUNICÍPIOS TIVERAM VARIAÇÃO PERCENTUAL POSITIVA NO INVESTIMENTO EM REMUNERAÇÃO DOCENTE E NEGATIVA EM EDUCAÇÃO NA SUA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Os 737 casos analisados nesse grupo têm como característica a variação percentual

negativa no investimento em educação em sua execução orçamentária, mas um somatório percentual positivo no montante destinado à remuneração docente, este último análogo ao grupo 2.

A análise inicial traz, a partir do gráfico 38, a evolução média de remuneração por hora dos municípios do grupo 4 agregados por posicionamento ideológico dos partidos dos prefeitos nas gestões analisadas.

GRÁFICO 38 - EVOLUÇÃO DA MÉDIA DE REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 4 POR POSICIONAMENTO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS DOS PREFEITOS - 2008 - 2016



FONTE: O autor (2019).

Com exceção da variação nas gestões dos partidos com continuidade de centro, em todos os cenários há em todos os biênios uma evolução em valores reais da remuneração por hora dos professores públicos municipais. Na continuidade ideológica da gestão, os municípios de direita apresentam maiores médias em 2016, bem como maior evolução percentual durante a série histórica, 52,7%, acima da média nacional de 44,1%

Nas gestões sem continuidade, há um destaque de evolução dos partidos de esquerda. que, apesar do ponto de partida remuneratório em 2008 ser maior, também apresenta maior percentual de evolução real, 44,7%, também acima da média nacional. Inicialmente, com exceção aos dois grupos de municípios destacados acima, o panorama indica uma evolução mais discreta em relação aos grupos 1 e 2, caracterizados por uma ampliação percentual no investimento em educação, mas é maior que os percentuais apresentados no grupo 3.

A seguir, utiliza-se a vinculação do professor à etapa/modalidade como variável para compreender a evolução da remuneração dos professores nesse grupo.

TABELA 68 - MÉDIA DE REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 4 AGREGADOS POR ETAPA/MODALIDADE - 2008 - 2016

ETAPA/MODALIDADE	2008	2010	2012	2014	2016
Educação infantil	R\$ 12,29	R\$ 12,48	R\$ 14,75	R\$ 15,33	R\$ 15,76
Ensino fundamental	R\$ 15,48	R\$ 16,70	R\$ 19,48	R\$ 21,25	R\$ 22,19
Ensino médio/ profissionalizante	R\$ 19,68	R\$ 17,77	R\$ 22,28	R\$ 22,06	R\$ 21,00
Educação especial	R\$ 18,36	R\$ 20,06	R\$ 21,83	R\$ 21,51	R\$ 19,78
Equipe pedagógica	R\$ 16,24	R\$ 18,87	R\$ 19,29	R\$ 20,67	R\$ 20,37
Outras	R\$ 12,86	R\$ 12,32	R\$ 16,34	R\$ 13,76	R\$ 14,42

FONTE: RAIS (2019).

Em todos os grupos categorizados há evolução percentual em ganhos reais na remuneração média, particularmente no comparativo 2008 – 2016, apesar de, no caso do ensino médio/profissionalizante, educação especial, equipe pedagógica e outras, haver oscilações durante a série histórica. Para os profissionais ligados a essas etapas, o comportamento evolutivo das remunerações é similar ao grupo 1 e 2 e 3, com maior valorização da remuneração docente no ensino fundamental.

Entretanto, essa evolução é, percentualmente, menor que os grupos 1 e 2, particularmente na educação infantil e ensino fundamental, tendo em vista que, no caso da primeira etapa, a ampliação real da remuneração média por hora foi de 28,2%, no grupo 1 de 33,8% e grupo 2 de 31%. No caso do ensino fundamental, o grupo 4 teve uma evolução de 43,3%, o grupo 1 de 51,4% e o grupo 2 de 53%. Ou seja, em termos evolutivos, os primeiros dois grupos parecem apresentar panoramas mais favoráveis remuneratórios. Na tabela a seguir, é apresentada essa evolução, considerando o posicionamento ideológico dos partidos dos prefeitos.

TABELA 69 - EVOLUÇÃO DA MÉDIA DA REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 4 AGREGADOS POR VÍNCULO DE ETAPA/MODALIDADE E POSICIONAMENTO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS DOS PREFEITOS 2008 - 2016

ETAPA/MODALIDADE	ESQUERDA 2008	ESQUERDA 2016	CENTRO 2008	CENTRO 2016	DIREITA 2008	DIREITA 2016
Educação infantil	R\$ 11,35	R\$ 15,78	R\$ 9,89	R\$ 15,65	R\$ 13,06	R\$ 15,77
Ensino fundamental	R\$ 15,70	R\$ 22,71	R\$ 14,79	R\$ 20,48	R\$ 15,47	R\$ 22,38
Ensino médio/ profissionalizante	R\$ 22,98	R\$ 22,07	R\$ 11,10	R\$ 18,32	R\$ 18,91	R\$ 20,87
Educação especial	R\$ 16,09	R\$ 20,65	R\$ 8,43	R\$ 15,40	R\$ 19,78	R\$ 19,63
Equipe pedagógica	R\$ 16,67	R\$ 21,19	R\$ 18,08	R\$ 16,00	R\$ 15,77	R\$ 21,19
Outras	R\$ 10,37	R\$ 14,60	R\$ 7,47	R\$ 11,80	R\$ 15,33	R\$ 14,90

FONTE: O autor (2019).

Com exceção da categoria outras, as médias de remuneração por hora das gestões de

esquerda são maiores que as demais. No caso da comparação em valores reais entre 2008 e 2016, em quase todos os cenários há ampliação real, com destaque para a remuneração dos professores da educação infantil, ensino médio e educação especial das administrações de centro, que apresentaram percentuais evolutivos maiores que as demais gestões (58,2%, 65% e 82,7%, respectivamente).

No caso do ensino fundamental, a evolução percentual da remuneração média de professores de municípios com administrações de esquerda e direita foi praticamente a mesma (44,64% e 44,66%, respectivamente), superando a trajetória evolutiva das gestões de centro (38,5%). Na tabela 70, essas informações são apresentadas em relação às administrações que, durante o período analisado, tiveram continuidade ideológica de gestão.

TABELA 70 - EVOLUÇÃO DA MÉDIA DA REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 4 AGREGADOS POR VÍNCULO DE ETAPA/MODALIDADE E POSICIONAMENTO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS DOS PREFEITOS DOS MUNICÍPIOS QUE TIVERAM CONTINUIDADE IDEOLÓGICA NA GESTÃO 2008 - 2016

ETAPA/MODALIDADE	ESQUERDA 2008	ESQUERDA 2016	CENTRO 2008	CENTRO 2016	DIREITA 2008	DIREITA 2016
Educação infantil	R\$ 10,60	R\$ 14,17	R\$ 10,62	R\$ 14,42	R\$ 12,54	R\$ 16,74
Ensino fundamental	R\$ 14,77	R\$ 20,21	R\$ 13,62	R\$ 19,69	R\$ 15,14	R\$ 23,96
Ensino médio/ profissionalizante	R\$ 16,58	R\$ 18,88	R\$ 23,76	R\$ 24,73	R\$ 16,75	R\$ 21,29
Educação especial	R\$ 11,17	R\$ 14,48	R\$ 14,17	R\$ 22,71	R\$ 20,10	R\$ 21,35
Equipe pedagógica	R\$ 18,51	R\$ 18,79	R\$ 16,10	R\$ 17,23	R\$ 15,83	R\$ 20,98
Outras	R\$ 11,27	R\$ 16,63	R\$ 27,25	R\$ 9,16	R\$ 14,46	R\$ 17,03

FONTE: O autor (2019).

No aspecto evolutivo da remuneração média dos professores da educação infantil, as gestões são muito próximas, com percentuais para as administrações de esquerda, centro e direita em 33,6%, 35,8% e 33,4%, respectivamente. No caso do ensino fundamental, tanto no aspecto evolutivo como na média em 2016, as gestões de direita têm indicadores maiores, com ampliação da remuneração média de 58% em relação a 2008, enquanto as gestões de centro tiveram 44,6% e esquerda de 36,9%. Ademais, destaque para a ampliação da média remuneratória dos professores da educação especial nas administrações de centro.

No comparativo com os demais grupos analisados, os percentuais evolutivos apresentados no grupo 4 tendem a ser maiores que o grupo 3 (exceção à educação infantil nas administrações de centro e direita), mas inferiores aos dois primeiros grupos, particularmente nas duas primeiras etapas da educação básica. Ampliando o espectro da análise, a tabela seguinte apresenta dados de remuneração média por hora considerando o vínculo trabalhista do professor municipal.

TABELA 71 - MÉDIA DE REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 4 AGREGADOS POR VÍNCULO TRABALHISTA - 2008 - 2016

VÍNCULO	2008	2010	2012	2014	2016
CLT	R\$ 17,38	R\$ 18,07	R\$ 19,88	R\$ 20,71	R\$ 21,76
ESTATUTÁRIO	R\$ 14,94	R\$ 16,52	R\$ 19,72	R\$ 21,33	R\$ 22,30
OUTROS	R\$ 13,52	R\$ 14,39	R\$ 14,92	R\$ 16,87	R\$ 14,48
CONTRATADO	R\$ 13,09	R\$ 14,34	R\$ 15,81	R\$ 15,13	R\$ 16,34

FONTE: RAIS (2019).

Nesse grupo, além de apresentar evolução remuneratória em todas as categorias, os profissionais estatutários tiveram maior evolução percentual de ganhos reais na remuneração (49,6%, enquanto os celetistas tiveram 25,2%, outros com 7% e contratados com 24%), bem como maior média ao final da série histórica. Abaixo, são apresentados esses dados, mas considerando o posicionamento ideológico dos partidos políticos dos prefeitos.

TABELA 72 - EVOLUÇÃO DA MÉDIA DA REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 4 AGREGADOS POR VÍNCULO TRABALHISTA E POSICIONAMENTO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS DOS PREFEITOS 2008 - 2016

VÍNCULO	ESQUERDA 2008	ESQUERDA 2016	CENTRO 2008	CENTRO 2016	DIREITA 2008	DIREITA 2016
CLT	R\$ 19,48	R\$ 22,01	R\$ 13,99	R\$ 16,51	R\$ 16,45	R\$ 22,20
ESTATUTÁRIO	R\$ 15,45	R\$ 23,14	R\$ 14,38	R\$ 21,00	R\$ 14,78	R\$ 22,17
OUTROS	R\$ 15,62	R\$ 13,22	R\$ 7,11	R\$ 11,57	R\$ 13,54	R\$ 16,22
CONTRATADO	R\$ 10,76	R\$ 17,21	R\$ 10,26	R\$ 18,44	R\$ 14,66	R\$ 15,12

FONTE: O autor (2019).

Os estatutários têm, ao final da série histórica, maior valorização média nas gestões de esquerda, bem como maior evolução, apesar das diferenças discretas (50% nas administrações de esquerda e direita e 46% nas gestões de centro). Em relação aos celetistas, é observado maior evolução nas administrações de direita. Nos contratados e outros, há evolução em quase todos os cenários, com exceção à segunda categoria citada nas administrações de esquerda, aonde aparece uma perda real de 15%. Na tabela 73, essas informações são apresentadas considerando os municípios que tiveram continuidade ideológica de gestão.

TABELA 73 - EVOLUÇÃO DA MÉDIA DA REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 4 AGREGADOS POR VÍNCULO TRABALHISTA E POSICIONAMENTO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS DOS PREFEITOS DOS MUNICÍPIOS QUE TIVERAM CONTINUIDADE IDEOLÓGICA NA GESTÃO 2008 - 2016

VÍNCULO	ESQUERDA 2008	ESQUERDA 2016	CENTRO 2008	CENTRO 2016	DIREITA 2008	DIREITA 2016
CLT	R\$ 19,69	R\$ 18,97	R\$ 12,46	R\$ 17,40	R\$ 16,79	R\$ 22,77

TABELA 73 - EVOLUÇÃO DA MÉDIA DA REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 4 AGREGADOS POR VÍNCULO TRABALHISTA E POSICIONAMENTO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS DOS PREFEITOS DOS MUNICÍPIOS QUE TIVERAM CONTINUIDADE IDEOLÓGICA NA GESTÃO 2008 - 2016

	(conclusão)					
ESTATUTÁRIO	R\$ 14,42	R\$ 20,45	R\$ 14,74	R\$ 21,23	R\$ 15,04	R\$ 23,17
OUTROS	-	R\$ 10,35	R\$ 8,64	R\$ 15,95	R\$ 21,39	R\$ 18,08
CONTRATADO	R\$ 15,49	R\$ 16,06	R\$ 10,17	R\$ 19,78	R\$ 12,02	R\$ 15,03

FONTE: O autor (2019).

Na continuidade ideológica das duas gestões municipais analisadas os estatutários tiveram uma trajetória de ampliação real da remuneração média, 42% nas administrações de esquerda, 44% de centro e 54% nas de direita. Nas demais categorias, destacam-se a evolução dos celetistas nas gestões de direita e centro, 35,6% e 39,6%, respectivamente, e dos contratados nas prefeituras de centro, com 94% de valorização real. Nas médias em 2016, destaque para os estatutários e celetistas das administrações de direita.

Existem uma série de modelos de contratos precarizados adotados pelas redes municipais de ensino no Brasil (ABREU, 2015; FERREIRA, 2013), em que este trabalho não tem como objetivo entrar nessa análise e a fonte de informações explorada neste capítulo tem seus limites na análise desse panorama. Todavia, quando se observa o movimento de ampliação percentual da remuneração nos professores públicos municipais, não há só uma evolução nos estatutários, os celetistas e contratados também evoluem. Nesse sentido, uma das hipóteses é que a efetividade dos PCCRs também seja acompanhada de valorização da remuneração inicial, na medida que, costumeiramente, os celetistas e contratados não acessam a planos de carreira, mas, apenas aos reajustes remuneratórios efetivados pelo município (KAMINSKI, 2013). A seguir, trabalha-se com a escolaridade dos docentes.

TABELA 74 - MÉDIA DE REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 4 AGREGADOS POR ESCOLARIDADE - 2008 - 2016

ESCOLARIDADE	2008	2010	2012	2014	2016
Ensino médio completo	R\$ 12,92	R\$ 14,11	R\$ 16,74	R\$ 17,03	R\$ 17,56
Ensino superior incompleto	R\$ 13,27	R\$ 14,10	R\$ 17,71	R\$ 18,83	R\$ 19,77
Ensino superior completo	R\$ 16,05	R\$ 17,31	R\$ 20,03	R\$ 21,48	R\$ 22,06
Mestrado	R\$ 20,01	R\$ 20,73	R\$ 25,03	R\$ 27,99	R\$ 29,25
Doutorado	R\$ 32,28	R\$ 25,62	R\$ 38,43	R\$ 29,80	R\$ 25,92

FONTE: RAIS (2019).

O cenário é análogo a todos os grupos, com uma tendência de que a maior escolaridade implica em maiores remunerações durante toda a série histórica. Entretanto, nessas análises, o impacto do doutorado tende a diminuir na remuneração por hora com o passar do tempo. Uma hipótese é de que, apesar do número baixo de doutores na educação básica, o aumento na

quantidade destes pode ter sido um regulador de planos de carreira, de modo que “onerasse” menos o poder público pela ampliação de titulação. Nos vínculos trabalhistas de professores municipais deste trabalho, por exemplo, o aumento de doutores durante a série histórica é de 653,3%, sendo 698 em 2008 e 5258 em 2016. Em relação ao número total de vínculos, em 2008, os doutores na educação básica correspondiam a 0,05% dos casos, aumentando para 0,31% em 2016.

A tabela e o mapa abaixo trabalham com a regionalidade, buscando relações da evolução da remuneração docente com o espectro local.

TABELA 75 - MÉDIA DE REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 4 AGREGADOS POR ESTADO- 2008 - 2016

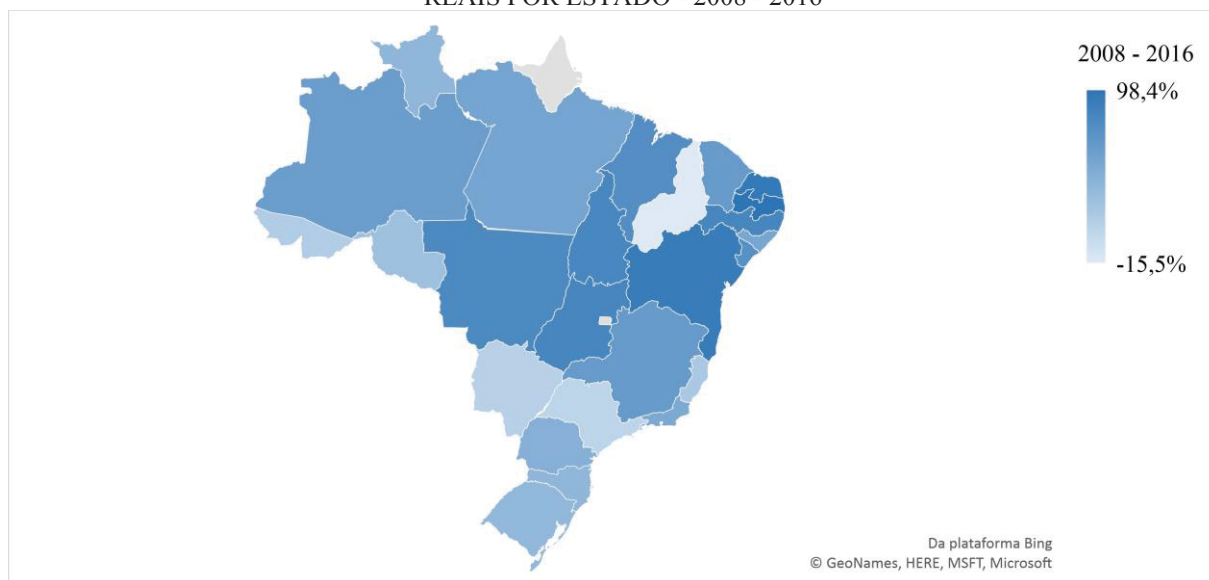
ESTADO	2008	2010	2012	2014	2016
PB	R\$ 6,80	R\$ 7,49	R\$ 9,83	R\$ 11,49	R\$ 13,49
TO	R\$ 8,36	R\$ 10,02	R\$ 13,18	R\$ 14,59	R\$ 15,11
RN	R\$ 8,57	R\$ 11,52	R\$ 14,48	R\$ 15,98	R\$ 16,64
AC	R\$ 9,16	R\$ 10,20	R\$ 11,47	R\$ 10,61	R\$ 10,36
PE	R\$ 9,34	R\$ 11,43	R\$ 17,21	R\$ 15,31	R\$ 17,01
PA	R\$ 9,48	R\$ 10,02	R\$ 12,52	R\$ 14,07	R\$ 14,44
BA	R\$ 11,82	R\$ 15,62	R\$ 22,84	R\$ 23,52	R\$ 22,69
AL	R\$ 12,06	R\$ 15,27	R\$ 16,98	R\$ 18,83	R\$ 18,14
MT	R\$ 12,18	R\$ 14,71	R\$ 16,89	R\$ 19,67	R\$ 21,69
RO	R\$ 13,11	R\$ 14,02	R\$ 14,81	R\$ 16,15	R\$ 16,39
SC	R\$ 13,17	R\$ 14,59	R\$ 16,54	R\$ 17,46	R\$ 17,81
SE	R\$ 13,20	R\$ 14,91	R\$ 20,59	R\$ 23,73	R\$ 22,59
MG	R\$ 13,27	R\$ 14,27	R\$ 17,74	R\$ 19,48	R\$ 21,45
MA	R\$ 13,47	R\$ 11,59	R\$ 15,33	R\$ 20,92	R\$ 23,42
AM	R\$ 13,88	R\$ 13,70	R\$ 18,82	R\$ 24,92	R\$ 22,04
RR	R\$ 13,90	R\$ 21,64	R\$ 16,37	R\$ 24,35	R\$ 18,76
GO	R\$ 14,63	R\$ 20,82	R\$ 28,03	R\$ 27,37	R\$ 26,56
PR	R\$ 15,12	R\$ 16,54	R\$ 19,29	R\$ 21,53	R\$ 21,38
ES	R\$ 16,29	R\$ 17,87	R\$ 20,75	R\$ 20,26	R\$ 19,17
PI	R\$ 17,48	R\$ 10,65	R\$ 13,52	R\$ 14,26	R\$ 14,76
CE	R\$ 17,90	R\$ 18,44	R\$ 21,15	R\$ 21,21	R\$ 28,91
RS	R\$ 18,29	R\$ 19,74	R\$ 21,95	R\$ 23,19	R\$ 24,42
SP	R\$ 19,09	R\$ 19,10	R\$ 19,73	R\$ 21,00	R\$ 20,21
RJ	R\$ 19,68	R\$ 18,82	R\$ 27,25	R\$ 27,78	R\$ 29,03
MS	R\$ 22,99	R\$ 21,54	R\$ 22,05	R\$ 24,88	R\$ 25,13
Coefficiente de Variação	21,8%	21,4%	21,4%	18,2%	19,3%

FONTE: Adaptado de RAIS (2019).

Há uma diferença significativa entre a menor e a maior média remuneratória em 2008. A média do estado da Paraíba representa 29,6% da remuneração por hora do Mato Grosso do Sul. Essa proporção em 2016 aumenta para 36,7%, mas no comparativo entre o Acre e o Rio de Janeiro, menor e maior média no final da série histórica.

As menores médias remuneratórias têm algumas variações nesse grupo. Apesar de se manterem concentradas nos estados do Nordeste e do Norte, em 2008, por exemplo, alguns estados se destacam como o Piauí e o Ceará. Todavia, o cenário também é de redução das desigualdades médias, com pequeno aumento da variação entre 2014 e 2016, cenário que dialoga com os grupos anteriores. O mapa abaixo tem por objetivo aferir o percentual de ampliação real da remuneração docente municipal no âmbito dos estados entre 2008 e 2016.

MAPA 7 - EVOLUÇÃO PERCENTUAL DA REMUNERAÇÃO POR HORA DO GRUPO 4 EM VALORES REAIS POR ESTADO - 2008 - 2016



FONTE: O autor (2019).

Trata-se de um cenário em que praticamente em todos os estados há uma evolução linear, com alguns destaques. Particularmente, nos estados nordestinos e do Centro-Oeste, com exceção do Mato Grosso do Sul, Piauí e Alagoas, todos tiveram evolução real da remuneração docente acima dos 60%, com destaque para Rio Grande do Norte, Paraíba, Ceará, Bahia, Pernambuco, Mato Grosso e Goiás, com percentuais de evolução acima dos 80%.

No que tange à estabilidade ou queda da remuneração média entre 2008 e 2016, os municípios dos estados de São Paulo, Mato Grosso do Sul, Acre e Espírito Santo apresentam essa característica. No caso dos municípios desse grupo, há uma grande concentração de casos do Sul e Sudeste. De todos os 1095 municípios do Sudeste, 24,9% estão alocados nesse grupo e, dos 841 casos sulistas, esse percentual é de 26,6%. Isso indica que a não ampliação do investimento em educação, caracterização da série histórica desse grupo, pode ter reverberado em estabilidade ou queda real de remuneração docente, particularmente nessas regiões e na especificidade do Mato Grosso do Sul.

Abaixo, os dados são apresentados considerando o potencial financeiro de cada ente federado.

TABELA 76 - MÉDIA DA REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS MUNICÍPIOS DO GRUPO 4 AGREGADOS POR ARRECADAÇÃO PER CAPITA EM 2008 – 2008 - 2016

PER CAPITA	2008	2010	2012	2014	2016
500,01 - 1000,00	R\$ 11,52	R\$ 14,06	R\$ 19,19	R\$ 21,19	R\$ 25,58
1000,01 - 1500,00	R\$ 14,37	R\$ 15,55	R\$ 18,78	R\$ 20,12	R\$ 20,66
1500,01 - 2000,00	R\$ 16,34	R\$ 17,60	R\$ 20,07	R\$ 21,17	R\$ 20,70
2000,01 - 2500,00	R\$ 15,50	R\$ 16,97	R\$ 18,09	R\$ 20,47	R\$ 22,48
2500,01 - 3000,00	R\$ 15,93	R\$ 17,29	R\$ 18,77	R\$ 21,14	R\$ 21,75
3000,01 - 3500,00	R\$ 16,03	R\$ 15,62	R\$ 26,10	R\$ 22,05	R\$ 22,97
3500,01 - 4000,00	R\$ 13,75	R\$ 17,23	R\$ 19,28	R\$ 21,51	R\$ 24,21
4000,01 - 4500,00	R\$ 20,90	R\$ 23,21	R\$ 27,47	R\$ 26,00	R\$ 22,72
4500,01 - 5000,00	R\$ 15,06	R\$ 16,14	R\$ 18,52	R\$ 19,84	R\$ 18,63
5000,01+	R\$ 18,28	R\$ 15,91	R\$ 16,85	R\$ 20,64	R\$ 21,40

FONTE: O autor (2019).

Nos municípios com arrecadação per capita até R\$ 4.000,00, as evoluções são consideráveis. Entretanto, não necessariamente os municípios com maior potencial de investimento chegaram em 2016 com maiores remunerações, apresentando inclusive uma variação maior durante a série histórica, com avanços e retrocessos em ganhos reais de remuneração docente.

Os municípios com menor potencial financeiro, por exemplo, tiveram maior média remuneratória e avanço percentual em relação a 2008, 122%. Os municípios com arrecadação per capita entre R\$ 3.500,01 e R\$ 4.000,00 e os que tem essa medida maior que R\$ 5.000,00 tiveram os menores percentuais em aumentos reais, 8,7% e 17,1%, respectivamente. Esse cenário implica, sobretudo, a uma tendência que, para este e os outros grupos analisados, o potencial de investimento não parece um elemento explicativo para o universo de municípios da pesquisa, seja no esforço da política municipal de valorização da remuneração docente, ou na média remuneratória ao final da série histórica.

O grupo 4 se apresentou com tendências que hora se aproximavam do grupo 1 ou 2, com poucas similaridades em relação ao terceiro grupo. Os tópicos abaixo sintetizam essas observações.

- Municípios que tiveram, em média, valorização real de remuneração média, mas, com pontos de partida remuneratórios sem padrões específicos. A média cresceu principalmente entre os estatutários, independente de posicionamento ideológico;
- A valorização da remuneração docente nesse grupo tem variações regionais, com municípios nordestinos e do Centro-Oeste com maiores evoluções. Há uma redução das desigualdades remuneratórias, assim como nos grupos 1 e 2;
- As gestões de direita apresentaram maior evolução em termos de ganhos reais de remuneração de professores. Nas gestões de centro, esse comportamento varia bastante e nas de esquerda, apesar de haver um cenário tendendo para evolução, esta é bem mais discreta que nos municípios do grupo 1 e 2;
- Os estatutários tiveram maior valorização que os celetistas e contratados. Apesar do cenário do grupo ser favorável às gestões de direita, as administrações de esquerda ainda se destacam na valorização do estatutário;
- Houve uma valorização real da remuneração dos professores nas etapas/modalidades categorizadas. Entretanto, especificamente no ensino fundamental, esta foi mais discreta em comparação com os grupos 1 e 2, mas um pouco mais significativa em relação ao grupo 3. A homogeneidade de valorização percentual da remuneração dos professores da educação infantil é evidenciada, na medida que a média de ganho percentual gira em torno de 30% em todos os grupos. Além disso, é evidenciada a ação pública de maior valorização dos professores do ensino fundamental na comparação com a primeira etapa da educação básica, independente de posicionamento ideológico;
- O potencial financeiro dos municípios, mensurado pela arrecadação per capita, não parece ser um fator que explique o movimento de ampliação da remuneração docente. Neste grupo, assim como nos demais, os municípios com menor média remuneratória em 2008 tenderam à valorização real em maior percentual que os municípios que, no início da série histórica, tinham pontos de partida remuneratórios maiores.

6.5 HIPÓTESES DA PESQUISA

O objetivo dessa pesquisa foi analisar o movimento da remuneração por hora dos professores públicos municipais em um panorama nacional, considerando como categorias principais de análise a magnitude de recursos no investimento em educação e remuneração docente, mensurada na leitura do percentual investido da execução orçamentária dos municípios, além do posicionamento ideológico dos partidos políticos em que os prefeitos das gestões

analisadas eram filiados, particularmente no tocante à valorização remuneratória dos docentes.

Para tal, o trabalho realizado no capítulo 5 analisou o movimento percentual de investimento em educação e remuneração docente em relação à execução orçamentária em cinco anos por intervalos bienais: 2008, 2010, 2012, 2014 e 2016, englobando duas gestões municipais, 2009 – 2012 e 2013 – 2016. A partir de dados de 3822 municípios, o capítulo 6 selecionou 3281 administrações locais que tinham informações provenientes da Rais acerca da remuneração por hora de professores para analisar a sua evolução histórica.

Adotou-se como categoria de análise o posicionamento ideológico dos partidos políticos em que os prefeitos eram filiados, debatida no capítulo 4 e utilizada como variável nos capítulos 5 e 6. Além disso, no capítulo 6, os municípios foram agrupados de acordo com o somatório percentual da execução orçamentária investido em educação e, particularmente, em remuneração docente. Como variáveis de contexto, também foram observadas questões como vínculo do professor à etapa/modalidade, contrato trabalhista, escolaridade, regionalidade e potencial de investimento, mensurado pela arrecadação per capita.

A análise de resultados de um tema como remuneração docente dos professores públicos municipais é multifacetada, particularmente porque, pela complexidade de fatores que englobam a tomada de decisão do poder público em torno da valorização profissional (ou não), não é possível analisar todas as variáveis que influenciam nesse processo. Portanto, na análise de um panorama dessa natureza, foi necessário fazer opções metodológicas. Nessa perspectiva, essa pesquisa compreende que

No caso do estudo da composição da remuneração docente, fatores adicionais interferem na definição do pagamento de pessoal da Educação, devido à sua parametrização, via políticas de aplicação de recursos financeiros públicos de curto, médio ou longo prazos. De um lado, pode-se considerar como política de curto ou médio prazo a adoção, por um breve período, de um estipêndio temporário – na forma de gratificação, adicional, prêmio, entre outras denominações –, que procura dar conta de problemas provisórios de falta de caixa, ausência de planejamento de custos, evitar impactos previdenciários ou mesmo de falta de vontade para o atendimento de reivindicações trabalhistas. De outro lado, entende-se como política de longo prazo a demarcação legal em estatutos ou planos de cargos e carreiras em que estão definidos os direitos, as tabelas, de vencimentos, os benefícios, as vantagens permanentes e transitórias, entre outros itens, que visam à manutenção dos profissionais concursados – por meio de uma remuneração crescente – na respectiva rede de ensino, em função de seu trabalho. Infelizmente, em nosso país tais políticas remuneratórias muitas vezes coexistem e, além disso, aquelas que tinham caráter provisório quase sempre se transformam em permanentes (JACOMINI; MINHOTO; CAMARGO, 2012, p. 3 – 4).

A perspectiva abordada pelas autoras e autor indica que há uma série de fatores que, pelo perfil e opções metodológicas da pesquisa, não foi possível investigar, como a composição da remuneração, o modelo e a efetividade dos PCCRs e o cumprimento do PSPN nos municípios.

Optou-se, portanto, em analisar a remuneração docente a partir de algumas variáveis reconhecidas pela literatura como importantes para essa leitura e construir algumas hipóteses em torno de aspectos não analisados no panorama construído.

Com base nas análises exploratórias dos bancos de dados e em trabalhos anteriores sobre as variáveis que compõem o estudo (GOUVEIA, 2008; REBELLO, 2013; VIZONÁ, 2014; EV, 2015; ARAÚJO, G. C., 2010a, 2013; SILVA, 2017, 2018), foram consideradas as seguintes hipóteses de pesquisa: a) gestões municipais com a continuidade de um grupo político com ideias similares poderão ter um movimento de valorização da remuneração docente mais uniforme; b) a continuidade de um projeto de esquerda em um município poderá incidir em um cenário de maiores possibilidade de ampliação remuneração docente; c) a continuidade de um projeto de direita poderá implicar em uma menor ampliação em remuneração docente, e; d) municípios com maior capacidade de arrecadação teriam menor esforço e maiores médias remuneratórias no investimento ao longo da série histórica analisada.

Em um panorama geral, é possível afirmar que, no período analisado, houve um movimento de valorização da remuneração docente. Essa constatação se dá em todos os cenários nacionais apresentados nessa pesquisa. Considerando a remuneração como uma política pública (GROCHOSKA, 2015), envolta a processos decisórios que são frutos de uma disputa política, explícita ou não, pelo fundo público, considera-se que o mapa apresentado na pesquisa é resultado da ação política conjunta dos municípios brasileiros.

No sentido supracitado, essa pesquisa analisou um espaço cronológico em que uma série de tomadas de decisão no âmbito nacional são, provavelmente, influenciadoras desse processo. Nessas ações, destacam-se a lei n. 11.738/2008, que estabelece o PSPN, o terço mínimo da jornada de trabalho voltada ao planejamento e atividades pedagógicas fora de sala de aula e a indução para que os governos locais implantassem planos de carreira, novas diretrizes para a implantação dos PCCRs (BRASIL, 2009), a lei n. 13.005/2014, que considera a valorização da remuneração docente como meta da educação nacional, bem como o Fundeb, regulado pela lei n. 11.494/2007 e a EC n. 53/2006, que além de ter sido ampliado para toda educação básica, diferentemente da política de fundos antecessora, manteve um percentual de seus recursos vinculado à remuneração de professores.

Essa valorização real no âmbito municipal indica que é importante uma política nacional de educação que possa induzir, no plano local, a melhoria da qualidade da educação e, neste caso, de uma das condições de trabalho docente fundamentais, a remuneração.

No contexto político partidário construído nos capítulos 4 e 5, foi possível observar um cenário político de dominação dos partidos de direita no espectro de ocupação do Poder

Executivo municipal, apesar de, nas eleições de 2012, perderem uma quantidade considerável desses espaços, tanto para o centro como para a esquerda. Considerando os 3281 casos em comum no capítulo 5 e 6, a direita perde espaço em todas as regiões, com destaque para o Nordeste, em que, de 55,14% das prefeituras conquistadas no pleito eleitoral em 2008, passa para 37,68% em 2012.

No que tange à continuidade ideológica nas gestões, 25,21% de direita, 10,49% do centro e 4,71% da esquerda, refletiram um cenário de dominação da primeira posição ideológica supracitada. Nessa distribuição, as administrações nordestinas são o foco de continuidade da esquerda e centro, com 35,5% e 37,9% de seus casos, respectivamente. No caso da direita, mesmo que seu domínio de quantidade de prefeituras seja maior em todas as regiões, o Sul, com 35,8% e o Sudeste com 34%, compõem a maior quantidade de seus casos.

Todavia, em todas as variáveis utilizadas, foram apresentados aspectos peculiares, particularmente nos 4 grupos categorizados a partir da priorização do município em educação, mensurada pelo aumento ou decréscimo percentual de investimento em relação à execução orçamentária. Todos os 3281 municípios dessa análise tiveram ampliação real de receitas orçamentárias durante toda a série histórica.

Na categorização desses grupos, foi considerado como metodologia de agrupamento a diferença percentual por biênios do investimento em educação e remuneração docente em relação à execução orçamentária municipal. A partir desta metodologia, os municípios foram categorizados em quatro grupos: a) grupo 1, com variações percentuais positivas em educação e remuneração docente; b) grupo 2, com variações positivas em educação e negativas em remuneração docente; c) grupo 3, com variações negativas em educação e remuneração docente, e; d) grupo 4, com variações negativas em educação e positivas em remuneração docente.

A distribuição dos casos desses grupos implicou que, no grupo 1 e 2, caracterizados pela ampliação percentual de investimento educacional na execução orçamentária, os três posicionamentos ideológicos se mantiveram com mais de 60% dos seus casos nesses grupos, com uma ligeira vantagem às gestões de esquerda. No grupo 3, caracterizado pela redução do percentual da execução orçamentária aplicado em educação e remuneração docente, a esquerda apresentou a menor quantidade de seus casos, com 12,5% em 2008 e 14,2% em 2012, sendo superada nessa medida pelas administrações de centro e direita.

A partir desse cenário, as observações indicaram que no grupo 1 e 2, as gestões de esquerda tenderam a maior ampliação real da média em remuneração por hora de professores como também um maior média ao final da série histórica. Nos grupos 3 e 4, com menor quantidade de casos e caracterizado pela redução percentual de investimento em educação, os

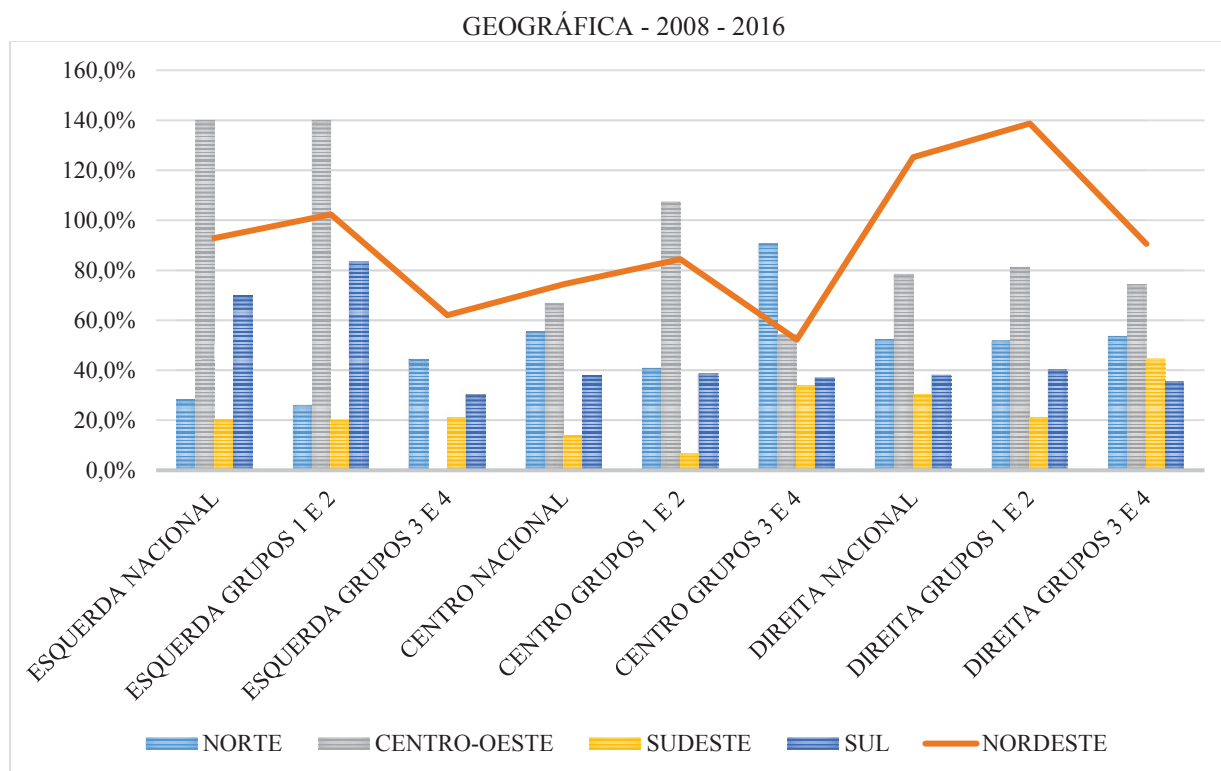
partidos de direita apresentaram maior evolução.

A análise de uma das variáveis de contexto merece destaque acerca das observações do crescimento real de remuneração docente durante a série histórica nos grupos: a regionalidade. No Brasil, em média, os municípios nordestinos, do Centro-Oeste e, de forma mais discreta no Norte, apresentaram maiores ganhos reais em remuneração docente. Em contrapartida, no Sudeste e, em menor escala, no Sul, houve maior estabilidade, com ganhos reais mais discretos que nas demais regiões e estados.

O panorama supracitado dialoga com outra constatação da pesquisa: municípios com patamares mais baixos em 2008 tenderam a apresentar maiores ganhos reais em remuneração docente. Grande parte dos municípios com essa característica eram provenientes da região Nordeste. Em contrapartida, outra tendência foi observada: grande parte dos municípios do Sudeste e Sul, com maiores condições históricas de desenvolvimento social e econômico, reverberando em potencial de investimento na educação (ARAÚJO, R. L. S. 2013), apresentaram um cenário de menor ampliação da remuneração média docente. Ou seja, o esforço do ente federado na série histórica foi menor, resultando em vários casos de estabilidade em termos de valorização real remuneratória.

O gráfico abaixo sintetiza a evolução de remuneração docente por região, comparando os posicionamentos ideológicos dos partidos dos prefeitos por grupos e, em destaque, a região Nordeste.

GRÁFICO 39 - EVOLUÇÃO PERCENTUAL DA MÉDIA DE REMUNERAÇÃO POR HORA EM VALORES REAIS DOS PROFESSORES PÚBLICOS MUNICIPAIS AGREGADOS POR CONTINUIDADE IDEOLÓGICA DOS PARTIDOS DOS PREFEITOS E ESTRATIFICADA POR GRUPOS E REGIÃO



FONTE: O autor (2019).

Nesse gráfico, algumas conclusões são fundamentais para a relativização da continuidade ideológica de gestão. Primeiramente, em comparação nacional, a esquerda tendeu a maior evolução no Centro-Oeste e Sul, enquanto a direita apresentou maiores percentuais no Sudeste e Nordeste, com as gestões de centro com algum destaque no Norte. Entretanto, o Nordeste entra em destaque pelo seguinte motivo: com exceção da esquerda em âmbito nacional, pelo caso do Centro-Oeste e as gestões de centro dos grupos 1 e 2, é a região aonde há maior evolução percentual, com um destaque significativo para as gestões de direita em todos os agrupamentos.

Nesse sentido, a continuidade ideológica de gestão dos partidos de direita parece ter um reflexo positivo considerável na região Nordeste e, de modo discreto, no Sudeste. No caso desta segunda região, em todos os posicionamentos ideológicos há um conservadorismo em termos de evolução da remuneração docente. Em relação aos grupos, 1 e 2 apresentaram maior evolução em termos de evolução real da remuneração docente, na continuidade de gestão, com um cenário bastante favorável das administrações de esquerda nas regiões Centro-Oeste, Nordeste e Sul e, no caso da direita, o Nordeste. Nos grupos 3 e 4, as evoluções são mais discretas, com alguns casos significativos, como a evolução do Norte nos partidos de centro, Nordeste na direita e esquerda. Em termos de evolução real da remuneração média por hora dos professores, observou-se que o aumento percentual de investimento em remuneração docente teve reflexos positivos de

valorização, tendo em vista que o grupo 1, seguido do grupo 4, apresentaram os maiores percentuais de evolução, exceto o caso da continuidade ideológica dos partidos de esquerda no grupo 2. Lembra-se que os dois primeiros grupos supracitados são caracterizados pela ampliação percentual de investimento em remuneração docente em relação à execução orçamentária.

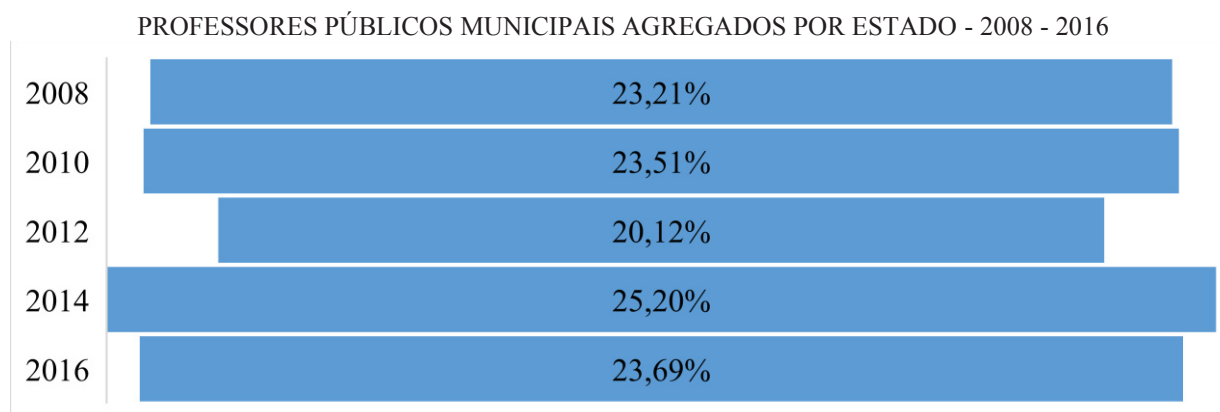
Uma questão importante nessa discussão é relativa ao provável efeito do Fundeb na região Nordeste. Pela dinâmica de complementação do fundo por parte da União, os estados que não consigam atingir o valor mínimo por aluno recebem um complemento de 10%, que são redistribuídos para as redes de ensino de acordo com o perfil das matrículas. Historicamente, dos estados que sempre foram complementados, com a exceção do Amazonas, todos são do Nordeste (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí). Apesar de não compor um eixo de análise específico nesse trabalho, o aporte financeiro gerado pelo complemento da União pela via do Fundeb pode ser um elemento explicativo para o fenômeno.

Sobre as maiores médias ao final da série histórica, os grupos 4 e 2 apresentaram os maiores resultados, o que indica que, no período analisado, o esforço do município na ampliação de percentual da execução orçamentária pode refletir em maior remuneração. Entretanto, a depender do ponto de partida em 2008, principalmente no caso do grupo 1, o esforço por ampliação da execução orçamentária em educação e remuneração docente não representou uma evolução real suficiente para ser caracterizado como um grupo com as melhores médias.

Nessa questão, a observação do grupo 3, que tem como característica um somatório percentual negativo entre 2008 e 2016 no investimento em educação e remuneração docente, evidencia a tendência de que a efetividade da valorização da remuneração docente depende de ampliação orçamentária, tendo em vista que neste grupo o esforço do poder público municipal na evolução real e os resultados de média de remuneração por hora em 2016 tenderam a ser os menores na comparação com outros grupos.

Entretanto, é oportuno ressaltar que, mesmo com a progressão real de remuneração de professores no caso nordestino, o aspecto da desigualdade ainda se manteve, particularmente quando se consideram as médias remuneratórias por municípios no país e por estado. Exemplificando esse último aspecto, o gráfico a seguir apresenta os coeficientes de variação das médias de remuneração por hora dos municípios agregados por estado durante a série histórica.

GRÁFICO 40 - COEFICIENTES DE VARIAÇÃO DAS MÉDIAS DE REMUNERAÇÃO POR HORA DOS



FONTE: O autor (2019).

Nessa medida, é possível acompanhar uma diminuição da variação das médias em 2012, mas, no comparativo entre 2008 e 2016, a série histórica indica que, mesmo com a evolução nordestina, outros fenômenos como a ampliação do Centro-Oeste e a estagnação do Sul e Sudeste contribuíram para que a desigualdade remuneratória se mantivesse, mesmo com a diminuição da distância entre o Nordeste e as demais regiões.

Portanto, a partir das análises, é possível dizer que, em relação às hipóteses “a”, “b” e “c”, não há um comportamento linear da evolução da remuneração docente no Brasil na série histórica analisada quando se consideram o posicionamento ideológico dos partidos dos prefeitos e a regionalidade. A execução da política de valorização da remuneração docente das administrações dos partidos de direita nordestinos pareceu considerar a necessidade dessa condição de trabalho dos professores em posicionamentos ideológicos análogos aos partidos de esquerda, seja por uma perspectiva de alocação de recursos diferente da ideologia dos partidos em âmbito nacional ou pela indução do Governo Federal através das políticas educacionais. No caso dos partidos de esquerda, na região Sudeste e Norte (apesar que, nesta última, tem pouca representatividade local), tem um comportamento evolutivo mais discreto nessa valorização em relação às gestões de outras regiões, mas, de modo geral, apresentam uma tendência de valorização real maior que nas demais posições partidárias.

Esse debate suscita uma questão apresentada no capítulo 4, em que os posicionamentos nacionais podem reverberar em outras posições locais (KRAUSE; PAIVA, 2002; BRAGA, 2009; KINZO, 2004; MENEGUELLO, 1998), como parece ser o caso da direita nordestina e a esquerda do Sudeste, por exemplo. Entretanto, mesmo com tais questões, as nuances observadas são de que os posicionamentos em âmbito nacional revelam tendências locais, particularmente no caso da valorização da remuneração docente.

Além da possível pluralidade de posicionamentos locais, a questão da governabilidade e da representação política podem ser entraves na execução de um programa de governo do

Prefeito eleito. De um lado, a necessidade de construir alianças para conseguir aprovar seus projetos, o que pode gerar custos políticos, administrativos e financeiros (AVRITZER, 2016), por outro, a representação política no Legislativo, que não necessariamente segue uma fidelidade partidária ou, tampouco, os interesses da população. A ausência de governabilidade e coerência dos vereadores na representação política podem ser obstáculos significativos para o Poder Executivo durante um mandato e, pela metodologia adotada, não puderam ser captados.

Contudo, considerando que a pesquisa apresentou um panorama nacional de evolução da remuneração em praticamente todas as categorizações analisadas, independente de ideologia partidária, as políticas nacionais de indução à valorização da remuneração docente como a lei n. 11.738/2008, as diretrizes para os novos PCCRs nos entes federados (BRASIL, 2009a), o aporte financeiro proporcionado pelo Fundeb e a manutenção em relação à política de fundos predecessora da vinculação mínima de 60% deste fundo para remuneração de profissionais do magistério, bem como a meta 17 do PNE regulado pela lei n. 13.005/2014, que tem por objetivo “valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE”, aliada à meta 20, que tem por objetivo “ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio” (BRASIL, 2014, s/p), parecem ter sido influentes para que o cenário brasileiro de ampliação da remuneração de professores municipais no Brasil tivesse efetividade.

Nesse sentido, considera-se que, no caso brasileiro, o município, assim como qualquer outro ente federado dotado de autonomia federativa relativa na gestão de seus recursos e tomada de decisão política acerca na alocação de sua receita independente, tem seu fundo público em meio a uma disputa, em que a ampliação de investimento em educação parece reverberar em melhores condições de evolução da remuneração de professores. Nessa disputa, os posicionamentos políticos dos partidos ao qual os prefeitos são filiados, parecem relevantes, mas não determinantes, podendo ter variações regionais.

Em relação ao potencial de investimento, que, pela hipótese “d”, poderia explicar menores esforços para valorização da remuneração docente, o cenário apresentado corrobora com esse fato. Os municípios com menor potencial de investimento tenderam a apresentar maior esforço de evolução em valores reais da remuneração por hora dos professores e, mesmo assim, em determinados cenários, apresentarem menor média. A tabela abaixo apresenta um panorama sintetizado acerca da variável.

TABELA 77 - CASOS CATEGORIZADOS POR ARRECADAÇÃO PER CAPITA, EVOLUÇÃO PERCENTUAL DA REMUNERAÇÃO DOCENTE E POSIÇÃO DA MÉDIA EM COMPARAÇÃO ENTRE AS CATEGORIAS EM 2016

PER CAPITA	CASOS	EVOLUÇÃO PERCENTUAL DA REMUNERAÇÃO MÉDIA	ORDEM DE POSIÇÃO DA MÉDIA 2016
<= 500,00	3	30,2%	11
500,01 - 1000,00	354	74,7%	7
1000,01 - 1500,00	1371	51,5%	9
1500,01 - 2000,00	753	36,4%	6
2000,01 - 2500,00	368	35,8%	4
2500,01 - 3000,00	198	30,6%	8
3000,01 - 3500,00	105	27,1%	3
3500,01 - 4000,00	58	17,4%	5
4000,01 - 4500,00	32	29,1%	2
4500,01 - 5000,00	23	14,0%	10
5000,01+	23	39,4%	1

FONTE: O autor (2019).

Das cinco melhores médias, quatro estão entre as melhores arrecadações per capita. Apenas os 23 casos dos municípios entre R\$ 4.500,00 e R\$ 5.000,00 distoam dos outros municípios com maior potencial de investimento, sendo que 13 deles compunham os grupos 3 e 4, municípios que tiveram redução percentual no investimento em educação em relação à execução orçamentária.

Os municípios com arrecadação per capita entre R\$ 500,01 e R\$ 2.500,00, que representam 86,6% dos casos da pesquisa, apresentaram percentuais de evolução maiores que o restante dos grupos, exceção feita aos 23 municípios do grupo de maior potencial de investimento. Esse cenário implica que, apesar do esforço maior, representado pela evolução percentual real da remuneração média por hora, apenas os 368 municípios com per capita entre R\$ 2.000,00 e R\$ 2.500,00 apresentaram um percentual que os colocaram com uma média próxima dos grupos com maior potencial de investimento.

Portanto, de modo geral, a tendência apresentada é de que os municípios com menor potencial de investimento se esforçaram mais durante a série histórica, esforço que é representado pela diferença percentual real de média de remuneração por hora docente entre 2008 e 2016, apesar desse esforço não ter garantido remunerações médias mais altas, análise que confirma parcialmente a hipótese elencada. Considera-se que a variável arrecadação per capita se mostrou influente, mas não determinante. Os municípios com menor potencial de investimento tenderam a apresentar maiores esforços para ampliar os ganhos reais em remuneração de professores, mas, as maiores médias permaneceram em municípios com maior arrecadação per capita. A partir da retomada das hipóteses e da síntese das observações da pesquisa, o capítulo seguinte apresenta suas conclusões.

7. CONCLUSÕES

A pergunta norteadora deste trabalho consistiu em: qual relação entre magnitude de alocação de recursos em educação e pagamento de professores, perfil de partido político dos prefeitos e valorização da remuneração docente nos municípios brasileiros?

A partir desta, o objetivo da pesquisa foi de compreender o panorama da valorização (ou não) da remuneração docente no âmbito municipal a partir do movimento da alocação do fundo público para a educação e pagamento de professores e o posicionamento político dos partidos dos prefeitos, delimitando como período de análise os anos de 2008, 2010, 2012, 2014 e 2016.

Nesse percurso, o capítulo 2 teve como objetivo construir um arcabouço teórico acerca das características do federalismo brasileiro e a repartição de competências constitucionais, compreendendo o município como um espaço na condição de estatalidade, ou seja, um lugar com legitimação de poder e ordenação jurídica e, conseqüentemente, com relativa autonomia federativa na alocação de sua receita independente. A partir da problematização de disputas políticas pelo fundo público no contexto nacional, compreendeu-se que a arrecadação municipal também é um objeto em disputa, em que as competências municipais, particularmente em matéria educacional, fazem parte de um certame, tendo como uns dos elementos de regulação as características do financiamento da educação no Brasil.

No capítulo 3, a remuneração de professores foi abordada, considerando a mesma como um elemento fundamental nas condições de trabalho docente, atratividade e permanência na profissão, bem como a caracterização desta como fruto de uma política pública educacional.

No capítulo 4, a questão da política na dimensão da disputa pelo espaço de tomada de decisões foi abordada, através de uma contextualização teórica e um trabalho de categorização dos partidos políticos brasileiros acerca de seus posicionamentos no âmbito nacional em torno da valorização da remuneração docente. Posteriormente, o trabalho apresentou uma descrição do panorama eleitoral nos anos de 2008 e 2012, base de categorização para as análises posteriores, e 2016, indicando tendências da disputa eleitoral ao final da série histórica analisada, com a queda de sucesso eleitoral dos partidos de direita e uma ascensão do centro e, um pouco mais tênue, dos partidos de esquerda. Por fim, a análise do capítulo se dedicou a apresentar um panorama teórico que compreendesse o movimento de alocação de recursos em uma administração pública como um processo precedido de decisões políticas.

Uma das categorias de análise principais foi o posicionamento ideológico dos partidos políticos que os prefeitos eram filiados, debatida no capítulo 4 e utilizada como variável nos

capítulos 5 e 6. No capítulo 5 foi o ponto de partida da análise, através da leitura da execução orçamentária dos municípios em torno da prioridade do poder público no investimento em educação e particularizando os recursos investidos em remuneração docente. Buscou-se construir um contexto de movimento percentual do investimento em educação e remuneração docente em relação à execução orçamentária em cinco anos por intervalos bienais: 2008, 2010, 2012, 2014 e 2016, englobando duas gestões municipais, 2009 – 2012 e 2013 – 2016.

A partir de dados de 3822 municípios, o capítulo 6 selecionou 3281 administrações locais que tinham informações provenientes da Rais acerca da remuneração por hora de professores para analisar a sua evolução histórica. No referido capítulo, o aprofundamento da análise teve como base a categorização de quatro grupos distintos de municípios, relacionados à variação de investimento em educação e remuneração docente. O grupo 1 teve variações positivas em ambas, o grupo 2 variou positivamente no investimento educacional, o grupo 4 foi composto de municípios com variação positiva no investimento em remuneração docente e o grupo 3 só com variações negativas.

Como variáveis de contexto para a análise, os professores municipais foram caracterizados e analisados a partir dos vínculos à etapa/modalidade, contrato trabalhista e escolaridade, bem como a análise da remuneração média por hora municipal agrupada por regionalidade e potencial de investimento, mensurado pela arrecadação per capita.

Na perspectiva de análise dessa pesquisa, a expressão do Estado é materializada em suas políticas públicas. Contudo, essa leitura tem seus limites pela complexidade do processo de tomada de decisões do poder público, particularmente quando se pensa em um modelo federativo como o brasileiro, com milhares de espaços de poder na implementação de políticas educacionais. Nesse sentido, a opção metodológica de analisar o cenário de valorização da remuneração docente a partir dos dados remuneratórios é tida como uma dimensão importante da qualidade da educação, mas não única.

Todavia, a observação inicial, pautada na média de remuneração por hora de professores públicos municipais no Brasil, evidenciou uma evolução real desse indicador durante a série histórica em praticamente todas as categorias analisadas. Como o foco de análise foram os municípios, a tendência apresentada indica ser um efeito da política nacional em ampliar o direito a educação, incluindo a remuneração de professores como pauta de ação do Governo Federal em seu caráter regulatório, induzindo uma parte significativa dos municípios a adotarem políticas de valorização real da remuneração docente.

Nessas ações, destacam-se a lei n. 11.738/2008, que estabelece o PSPN, o terço mínimo da jornada de trabalho voltada ao planejamento e atividades pedagógicas fora de sala de aula e a

indução para que os governos locais implantassem planos de carreira, a lei n. 13.005/2014, que considera a valorização da remuneração docente como meta da educação nacional, bem como o Fundeb, regulado pela lei n. 11.494/2007 e a EC n. 53/2006, que além de ter sido ampliado para toda educação básica, ampliou a quantidade de tributos redistribuídos, efetivou a complementação da União aos estados que não atingissem o valor mínimo por aluno definido nacionalmente e manteve um percentual de seus recursos vinculado à remuneração de professores.

O panorama nacional de evolução da remuneração docente apresentou nuances de influência do posicionamento ideológico dos partidos dos prefeitos. A tendência apresentada indica que nas administrações de esquerda houve maior valorização, bem como as maiores médias remuneratórias ao final da série histórica, particularmente na consideração dos municípios que tiveram continuidade de ideologia partidária durante as duas administrações analisadas. Todavia, as nuances encontradas tiveram especificidades na observância das variáveis de contexto e nas categorias de análise.

Nas variáveis de contexto, houve alguns apontamentos específicos. No caso dos professores por etapa/modalidade, há uma diferença significativa entre os docentes vinculados ao ensino fundamental em relação aos da educação infantil, com valorização real para a primeira etapa citada. Independentemente de posicionamento ideológico, a primeira etapa da educação básica tende a apresentar menor valorização real, refletida tanto na evolução percentual de ganhos reais como nas médias em 2016. A situação na educação infantil pode ser pior, pois uma parte dos profissionais que exercem a docência não estão vinculados como professores ou auxiliares da educação infantil, mas em outras ocupações que não necessariamente englobam os vínculos trabalhados por essa pesquisa, como educadoras ou babás, por exemplo.

Em relação à vinculação trabalhista, os estatutários tenderam a maior valorização no período histórico analisado, principalmente nas gestões de esquerda. No que tange à escolaridade, a tendência apresentada foi de que, na medida em que a escolarização aumenta, particularmente a partir do ensino médio, a remuneração também é maior, particularmente nas titulações *strictu sensu*.

Na análise da remuneração média por hora dos professores públicos municipais por grupos, a leitura realizada é de que, em um contexto de decisão política da alocação do fundo público, ampliando a prioridade do município no investimento em educação a partir da execução orçamentária, o grupo 1 apresentou maior evolução real da remuneração docente, diferentemente do grupo 3, em que houve valorização real, mas, com percentuais mais discretos.

No posicionamento político partidário, os grupos 1 e 2 tiveram maiores ampliações

percentuais da remuneração média nas administrações de esquerda, principalmente quando foi considerada a continuidade ideológica de gestão. Apesar do grupo 4 acompanhar o panorama dos grupos 1 e 2 na evolução da remuneração, os municípios de esquerda não apresentam as maiores evoluções percentuais.

Nessa questão, o aspecto da regionalidade ficou evidente nos quatro grupos analisados: municípios do Centro-Oeste, Norte e, principalmente, do Nordeste, tiveram maior ampliação percentual da média remuneratória por hora. Uma consequência do esforço dos municípios foi a diminuição da desigualdade remuneratória, que ficou evidente ao agrupar os entes federados por estado, diminuindo o coeficiente de variação na comparação com os municípios de estados com maior desenvolvimento econômico historicamente construído. Todavia, a desigualdade ainda é perceptível, particularmente na consideração das médias de remuneração por hora dos municípios nordestinos e nortistas em relação ao restante do país.

Em contrapartida, municípios de estados como São Paulo, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Rio de Janeiro e Acre tenderam à estabilidade em termos de ganhos reais remuneratórios, principalmente ao considerar os partidos de direita, em que esse posicionamento acerca da valorização da remuneração docente fica evidente.

Sobre esses grupos um apontamento é importante: o grupo 1, com 53,24% dos casos analisados no capítulo 6 e o grupo 2, com 8,8% desse percentual revelam a tendência de que um município que amplia seu investimento em educação tendeu a ampliar esse montante também na remuneração docente, pois, há uma quantidade mais significativa de casos que são caracterizados dessa forma do que os municípios que, apesar de ter variação positiva no investimento educacional, teve tendência contrária no montante destinado à remuneração de professores.

O potencial de investimento, mensurado pela arrecadação per capita com base no ano de 2008, se mostrou uma variável de contexto interessante para alguns apontamentos, mas não determinante para o universo de casos. Os municípios com menor potencial de investimento tenderam a apresentar maior esforço na ampliação real da remuneração docente, enquanto os casos com maior potencial de investimento tiveram valorização, mas em escala percentual reduzida. Mesmo com esse cenário, a desigualdade ainda persiste, com poucos casos de municípios com arrecadação per capita menor que R\$ 2.500,00 figurando entre as melhores médias remuneratórias.

Nesse panorama de observações, considera-se que essa pesquisa possa fomentar outros estudos que ampliem o entendimento de algumas questões específicas. Os tópicos abaixo se dedicam a apresentá-las:

- Partidos políticos no contexto local: o limite da pesquisa foi considerar apenas os partidos dos prefeitos e seu posicionamento ideológico no plano nacional acerca da valorização da remuneração docente. Entretanto, notou-se que, a depender da localidade, houve formas distintas de ampliação real da remuneração dos professores e estudos de contextos políticos locais podem ampliar o entendimento de esquerda, centro e direita nos municípios em distintos estados brasileiros;
- O posicionamento ideológico de esquerda, centro e direita acompanhou a complexificação da sociedade, no sentido que há outras possibilidades de subdivisões dentro desse espectro. Nesse sentido, a política pública de valorização da remuneração docente pode ser estudada a partir de outros posicionamentos elencados na Ciência Política que não foram trabalhados nessa pesquisa;
- Governabilidade e representação política: como funciona a alocação do fundo público em municípios que os Prefeitos têm governabilidade na representação política da Câmara Municipal? E os Prefeitos que não têm governabilidade, quais os entraves? Como esta pesquisa só trabalhou a partir da filiação partidária do Prefeito, um estudo qualitativo comparativo é uma possibilidade de aprofundamento dos resultados dessa pesquisa;
- Ação de sindicatos e a relação entre estes com o Poder Executivo: a implantação e efetividade de planos de carreira, cargos e remuneração pode ser objetivo de investigação a partir da ação dos sindicatos locais em estudos de caso;
- Potencial de investimento: apesar da pesquisa apresentar tendências, acredita-se que um estudo com uma redução de casos possa trazer mais esclarecimentos acerca dessa variável e sua influência na valorização da remuneração docente;
- Concepção de valorização do professor: a remuneração docente é apenas uma dimensão da valorização do professor. Acredita-se que outras questões podem ser objeto de análise, buscando relações entre o investimento em remuneração de professores e a ampliação de outras condições de oferta e de valorização docente;
- A titulação é, provavelmente, um elemento estruturante na movimentação do profissional na carreira, particularmente dos estatutários. Um estudo específico

sobre esse movimento poderia apresentar novas contribuições para a leitura da efetividade dos PCCRs;

- Disputa pelo fundo público: este trabalho utilizou a discussão da disputa política como um elemento de contexto importante. Todavia, se os recursos não vão para a educação, para onde vão? Estudos de caso em uma ênfase qualitativa podem auxiliar nessa compreensão;
- Os efeitos da complementação do Fundeb na remuneração docente: particularmente pela evolução da remuneração no conjunto de municípios nordestinos, bem maior em relação ao restante do país;
- Casos do grupo 5: os cinco municípios que não foram analisados sistematicamente como os demais grupos carecem de uma análise específica, pois se trata dos únicos entre os 3822 do capítulo 5 e 3281 do capítulo 6 que não ampliaram suas receitas entre 2008 e 2016;
- Lei de responsabilidade fiscal: por se tratar de uma “desculpa” comum dos entes federados, as políticas de austeridade fiscal que costumam reverberar na remuneração de professores. A partir de um panorama da situação fiscal dos municípios e o reflexo na valorização da remuneração docente pode apresentar uma relação de causa e efeito passível de análise;
- Contexto a partir de 2016: a agenda política nacional foi substituída por uma pauta mais próxima ao neoliberalismo. Entre as ações, políticas de austeridade fiscal como a Emenda Constitucional n. 95/2016, a Reforma Trabalhista em 2017 e a ascensão ao poder em 2018 de um grupo político de extrema direita podem ameaçar uma construção histórica de valorização da remuneração de professores. É possível que este estudo atualizado nos próximos anos possa, infelizmente, trazer resultados que consolidem um desmonte da trajetória analisada.

É possível afirmar que, em relação ao objetivo proposto da pesquisa, a alocação de recursos considerando a educação como prioridade é fundamental para que a evolução da remuneração docente seja efetivada. Conforme França (2015), a valorização da remuneração de professores tem como variáveis fundamentais a dimensão da receita tributária e a disputa pelo fundo público entre os diferentes segmentos que o disputam. Nesse contexto, a contribuição da pesquisa se dá na perspectiva que, além de uma política nacional que induza os municípios a efetivarem políticas públicas de valorização dos professores públicos pela via remuneratória, a

decisão da alocação de recursos para esta política é influente. Todavia, essa valorização não significa somente apresentar maiores médias remuneratórias ao final da série histórica, mas um maior esforço da política municipal a partir de um ponto de partida remuneratório inferior.

Ademais, a discussão sobre posicionamento ideológico de partidos políticos não parece ser irrelevante, particularmente no contexto de valorização da remuneração docente no âmbito municipal. As análises de dados apresentaram tendências da ação política em torno da ampliação das condições remuneratórias. Todavia, para além do posicionamento ideológico, há a condição inicial de remuneração a partir de um período em que a perspectiva da política nacional era de valorizar o professor público, o que reverberou nos planos locais uma evolução, inclusive de administrações de centro e direita, da média remuneratória.

O perfil partidário parece ter influência nesse processo. As administrações dos partidos de esquerda tenderam a ampliar o investimento em educação e em remuneração docente, reverberando em melhores médias ao final da série histórica na maioria dos municípios, particularmente aos estatutários e professores em maior quantidade de vínculos, educação infantil e ensino fundamental. Entretanto, ressalta-se que o aspecto da regionalidade se apresenta como uma variável influente, apresentando nuances diferentes nas regiões Nordeste em relação ao resto do país. Ou seja, os partidos tenderam a se comportar de forma diferente a depender da região analisada e o ponto de partida remuneratório.

Outrossim, destaca-se a necessidade de compreender o PSPN como um piso mínimo, e não um teto remuneratório. Houve uma tendência de que municípios com pontos de partida remuneratórios mais altos em 2008 não apresentassem o mesmo percentual de valorização de redes municipais com remuneração por hora mais baixa. Ou seja, essa evolução não apresentou como tendência o potencial financeiro do município, mas sim a necessidade de ampliação.

A complexidade da tomada de decisões do poder público municipal envolve várias facetas. Em decorrência disso, considera-se essa pesquisa como uma contribuição ao campo da política educacional, mas também um ponto de partida panorâmico para novas possibilidades de investigação.

Por fim, toma-se como preocupação as políticas nacionais do campo econômico e social apresentadas a partir de meados de 2016. Apesar da manutenção do PSPN, Fundeb e do PNE, a perspectiva dos grupos políticos que ascenderam ao Governo Federal desde então é de retirada de direitos do trabalhador e financeirização da riqueza, decisões políticas que, pelo contexto de disputa pelo fundo público, podem agravar as condições de vulnerabilidade social e interromper o cenário de valorização da remuneração docente apresentados nessa pesquisa.

REFERÊNCIAS

ABICALIL, C. A. Sistema nacional de educação: os arranjos na cooperação, parceria e cobiça sobre o fundo público na educação básica. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 803-828, jul./set. 2013.

ABREU, D. C. **Concepção, regulação e gestão da carreira docente no Brasil e no Chile no contexto das reformas educacionais**. 193 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. IN: **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. OLIVEIRA, R. P. SANTANA, W. (orgs.). Brasília: UNESCO, 2010, p. 39 - 70.

ALVES, T.; PINTO, J. M. de R. Remuneração e características do trabalho docente no Brasil: um aporte. **Cadernos de Pesquisa**, Campinas, Unicamp, v. 41, n. 143, p. 606-639, maio/ago. 2011.

AMARAL, N. PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiania, v. 32, n. 3, p. 653 – 673, set./dez. 2016.

ARAÚJO, G. C. A relação entre federalismo e municipalização: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n.1, p. 389-402, jan./abr. 2010b.

ARAÚJO, G. C. Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul./set. 2010c.

ARAÚJO, G. C. Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados, **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 7, p. 231-243, jul./dez. 2010a.

ARAÚJO, G. C. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração. **Educ. Soc.**, Campinas, v.34, n.124, jul./set. 2013.

ARAÚJO, G. C. **Município, Federação e Educação: História das Instituições e das Idéias Políticas no Brasil**. 333 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

ARAÚJO, R. L. S. **Financiamento da educação básica no Governo Lula: elementos de ruptura e continuidade com as políticas do Governo de FHC**. 182f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

ARAÚJO, R. L. S. **Limites e possibilidades da redução das desigualdades territoriais por meio do financiamento da educação básica**. 401 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

ARRETCHE, M. Políticas sociais no Brasil: Descentralização em um Estado federativo. **RBCS**, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999.

AVRITZER, L. **Impasses da democracia no Brasil**. 1ª ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2016.

AZEVEDO, J. M. L. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 49-71, set. 2002.

AZEVEDO, J. M. L.; SANTOS, A. L. F. Influências do poder central no planejamento da educação dos municípios da região metropolitana do Recife. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 551-573, abr./jun. 2012.

BARBETTA, P. A. **Estatística aplicada às Ciências Sociais**. 9 ed. Florianópolis: Editora da UFSC, 2012.

BARRETO, P. A. **Contribuições**. São Paulo: Editora Noeses, 2006.

BEHRING, E. R. **Política social no capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 1998.

BEHRING, E. R. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, I. et al. (orgs.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 13-34.

BEHRING, E. R. Política social: notas sobre o presente e o futuro. In: BOSCHETTI, I. et al. (orgs.). **Política social: alternativas ao neoliberalismo**. Brasília: UnB, Programa de Pós-graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2004, p. 161-180.

BEHRING, E. R. Rotação do capital e crise: fundamentos para compreender o fundo público e a política social. IN: SALVADOR, E. et Al. (orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. 1 ed. São Paulo: Cortez, 2012, p. 153 - 180.

BOBBIO, N. **Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 3ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia.: uma defesa das regras do jogo**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 13ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

BOHN, S. Ainda o velho problema da distorção da representação dos estados na Câmara dos Deputados. IN: SOARES, G. A. D. RENNÓ, L. R. (orgs.). **Reforma política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 193 – 227.

BRAGA, C. M. **O caráter nacional dos partidos políticos na federação brasileira**. 146 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**. República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Manual de Contabilidade do Setor Público**. 2016. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/MCASP+7%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+Vers%C3%A3o+Final.pdf/6e874adb-44d7-490c-8967-b0acd3923f6d>>. Acesso em: 27 dez. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.467 de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nos 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. 2017. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14 jul. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13467.htm>. Acesso em: 29 dez. 2018.

BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. 1996. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm>. Acesso em: 02 set. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. 1965 - 2018. **Ministério da Justiça**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. Acesso em: 22 set. 2017.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Carga Tributária no Brasil – 2014** (Análise por Tributo e Bases de Incidência). Brasília, 2015.

BRASIL. Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. 1996. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9424.htm#art15%C2%A71ii>. Acesso em: 02 mar. 2018.

BRASIL. Lei n. 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do **caput** do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. 2008. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 jul. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm>. Acesso em: 05 jul. 2017.

BRASIL. Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. 1995. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 set. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm>. Acesso em: 19 jul. 2018.

BRASIL. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. 1997. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 01 out. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm>. Acesso em: 19 jul. 2018.

BRASIL. Lei n. 9.766, de 18 de dezembro de 1998. Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências. 1998. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 dez. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9766.htm>. Acesso em: 02 mar. 2018.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. 2000.

Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 mai. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 28 nov. 2017.

BRASIL. Lei Complementar n. 116, de 31 de julho de 2003. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. 2003. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 01 ago. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp116.htm>. Acesso em: 17 mar. 2018.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 2001. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 17 mar. 2018.

BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. 1966. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: 02 set. 2018.

BRASIL. Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei n. 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. 2007. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 jun. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11494.htm>. Acesso em: 23 fev. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. 2014. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 mar. 2008. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/13005.htm>. Acesso em: 20 jul. 2018.

BRASIL. Lei n. 13.487, de 06 de outubro de 2017. Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão. 2017. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 06 out. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13487.htm>. Acesso em: 20 jul. 2018.

BRASIL. Lei n. 13.488, de 06 de outubro de 2017. Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei no 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. 2017. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 06 out. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13488.htm>. Acesso em: 20 jul. 2018.

BRASIL. Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código

Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. 2015. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 set. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm>. Acesso em: 20 jul. 2018.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. 1998. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 jun. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 06 out. 2018.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. 2006. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 dez. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm>. Acesso em: 15 fev. 2018.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. 2016. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 dez. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 28 nov. 2017.

BRASIL. Portaria Interministerial n. 1.595 de 28 de dezembro de 2017. Atualiza o Piso Salarial Nacional Profissional do magistério público da educação básica para o exercício de 2018. **Ministério da Educação**. Brasília, DF, 28 dez. 2017. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=79701-portaria-28-12-2017-pdf&category_slug=dezembro-2017-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 17 maio 2018.

BRASIL. Portaria Interministerial n. 10 de 28 de dezembro de 2017. Estabelece os parâmetros operacionais para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, no exercício de 2018. **Ministério da Educação**. Brasília, DF, 28 dez. 2017. Disponível em: <http://planodecarreira.mec.gov.br/images/pdf/Legislacoes/portaria_fundeb_10_28122017.pdf>. Acesso em: 17 maio 2018.

BRASIL. Relatório de cumprimento do piso salarial profissional nacional pelos entes federativos. **Ministério da Educação**. 2016. Disponível em: <http://planodecarreira.mec.gov.br/images/pdf/relatorio_pspn.pdf>. Acesso em: 20 maio 2018.

BRASIL. Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece a Lei de Diretrizes e bases da Educação Nacional. 1996. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 11 mar. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.167. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, 23 ago. 2011. **Diário Oficial Eletrônico [do] Supremo Tribunal Federal**. Brasília, DF, 24 ago. 2011. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/djEletronico/DJE_20110823_162.pdf>. Acesso em: 06 out. 2018.

BRASIL. Lei n. 12.858 de 09 de setembro de 2013. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. 2013. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 set. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12858.htm>. Acesso em: 21 abr. 2019.

BRASIL. Advocacia Geral da União. Nota técnica n. 36 de 30 de dezembro de 2009. Interpretação do Artigo 5º da Lei nº 11.738/2008, que institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais de magistério público da educação básica. Disponível em: <http://www.mppe.mp.br/siteantigo/siteantigo.mppe.mp.br/uploads/u2lzVAaldwaWYDvO04V5uw/YTySCLB9BLc7iESJEyxKQA/Nota_Tcnica_AGU_Piso_Salarial.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2019.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Dados estatísticos. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/area-para-gestores/dados-estatisticos>>. Acesso em: 21 abr. 2019.

BRASIL. Ministério do Trabalho. **Manual de Orientação da Relação Anual de Informações Sociais** (RAIS): ano-base 2016. Brasília: MTb, SPPE, DES, CGET, 2016.

BRASIL. Decreto n. 8.618 de 29 de dezembro de 2015. Regulamenta a Lei nº 13.152, de 29 de julho de 2015, que dispõe sobre o valor do salário mínimo e a sua política de valorização de longo prazo. 2015. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 dez. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Decreto/D8618.htm>. Acesso em: 05 abr. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara da Educação Básica. Resolução n. 2 de 28 de maio de 2009. Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, em conformidade com o artigo 6º da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, e com base nos artigos 206 e 211 da Constituição Federal, nos artigos 8º, § 1º, e 67 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e no artigo 40 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. 2009a. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 mai. 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/resolucao_cne_ceb002_2009.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação Básica. Câmara de Educação Básica. Parecer nº 9 de 02 de abril de 2009. Revisão da Resolução CNE/CEB nº 3/97, que fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. 2009b. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 mai. 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/pceb009_09.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2019.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Calculadora do Cidadão**. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPublico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores&aba=1>>. Acesso em: 10 maio 2019.

BRASIL. Decreto n. 76.900 de 23 de dezembro de 1975. Institui a Relação Anual de Informações Sociais – RAIS e dá outras providências. 1975. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 dez. 1975. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d76900.htm>. Acesso em 05 fev. 2019.

BRASIL. Lei n. 13.091 de 12 de janeiro de 2015. Dispõe sobre o subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal, referido no inciso XV do art. 48 da Constituição Federal; revoga dispositivo da Lei n.º 12.771, de 28 de dezembro de 2012; e dá outras providências. 2015. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 jan. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13091.htm>. Acesso em: 21 abr. 2019.

BRASIL. Lei n. 12.796 de 04 de abril de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. 2013. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 abr. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/12796.htm>. Acesso em: 16 jul. 2019.

BRASIL. Lei n. 12.056 de 13 de outubro de 2009. Acrescenta parágrafos ao art. 62 da lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 2009. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14 out. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/12056.htm>. Acesso em: 29 jun. 2019.

BRETTAS, T. Dívida pública: uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público. IN: SALVADOR, E. et Al. (orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. 1 ed. São Paulo: Cortez, 2012, p. 93 - 120.

BRITO, V. R. F. A. BRAGA, D. S. Recursos para a educação e limites do ajuste fiscal. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v.3, n.03, p. 247-266, jul./set. 2016.

CAMARGO, R.B. GOUVEIA, A. B. GIL, J. MINHOTO, M. A. P. Financiamento da educação e remuneração docente: um começo de conversa em tempos de piso salarial. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 25, n. 2, p. 341-363, maio/ago. 2009.

CAMARGO, R. B.; JACOMINI, M. A. Carreira e salário do pessoal docente da educação básica: algumas demarcações legais. **Educação em foco**, Belo Horizonte, ano 14, nº 17 p. 129-167, jul. 2011.

CARISSIMI, A. C. V. **Perfil profissional e condições de trabalho docente: um estudo sobre os professores dos anos iniciais da RME de Curitiba**. 149 p. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

CASTRO, J. A. Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos. IN: **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. OLIVEIRA, R. P. SANTANA, W. (orgs.). Brasília: UNESCO, 2010, p. 169 - 190.

CELLARD, A. A análise documental. IN: POUPART, J. et. Al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Tradução de Ana Cristina Nasser. Coleção Sociologia. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008, p. 295 - 316.

CODATO, A. N. **Elites e instituições no Brasil: uma análise contextual do Estado Novo**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Doutorado em Ciência Política. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, 2008.

CURITIBA. Prefeitura Municipal. Lei complementar nº 40 de 18 de dezembro de 2001. Dispõe sobre os tributos municipais, revogando as leis nº 6.202/80, 6.457/83, 6.619/85, 7.291/88, 7.832/91, 7.905/92, 7.983/92, lei complementar nº 17/97 e lei complementar nº 28/99. 2001. **Diário Oficial do Município de Curitiba**. Curitiba, PR, 18 dez. 2001. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/codigo-tributario-curitiba-pr>>. Acesso em: 17 mar. 2018.

CURY, Carlos Roberto Jamil; FERREIRA, N. S. C. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises**. Brasília, DF: Liber Livro, 2006. p. 113-130.

DEMOCRACIA CRISTÃ. Programa do Partido. Disponível em: < <https://www.democraciacrista.org.br/sobre-nos/programa/>>. Acesso em: 28/07/2018.

DEMOCRATAS. Diretrizes dos democratas. Disponível em: < <http://www.dem.org.br/wp-content/uploads/2011/01/Diretrizes1.pdf>>. Acesso em: 27/07/2018.

ELLERY JUNIOR, R. NASCIMENTO JUNIOR, A. Análise do ICMS e a questão federative. IN: SACHSIDA, A. (org). **Tributação no Brasil: estudos, ideias e propostas: ICMS, seguridade social, carga tributária, impactos econômicos**.). Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2017, p. 11 – 30.

EV, L. S. **Quem são e pelo que competem os pequenos partidos no Brasil**. 148f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal de Minas Gerais, 2015.

FERRAZ, M. A. Estado, política e sociabilidade. IN: GOUVEIA, A. SOUZA, A. TAVARES, T. **Políticas Educacionais: Conceitos e debates**. Curitiba: Appris, 2011, p. 23 – 49.

FERNANDES, M. D. E. A valorização dos profissionais da educação básica no contexto das relações federativas brasileiras. **Educação & Sociedade**, v. 34, p. 1095-1111, 2013.

FERNANDES, M. D. E. Em tempo de valorização dos profissionais da educação. IN: **Valorização dos profissionais da educação: formação, remuneração. Carreira e condições de trabalho**. GOUVEIA, A. B. (org.). 1ª Ed. Editora Appris, Curitiba, 2015, p. 13 – 36.

FERNANDES, M. A. **Voto, partidos e contexto: Uma análise da volatilidade eleitoral nos municípios brasileiros entre 2000 e 2012**. 168 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2015.

FIORAVANTE, D. G.; PINHEIRO, M. M. S.; VIEIRA, R. S. **Finanças públicas municipais: uma reflexão sobre os impactos da lei de responsabilidade fiscal**. IPEA, 2014. Disponível

em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Capitulo2_30.pdf>. Acesso em: 19 mai. 2018.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Índice Firjan de Gestão Fiscal**. Gerência de Estudos Econômicos da Firjan, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<http://publicacoes.firjan.org.br/ifgf/2017/files/assets/common/downloads/publication.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2019.

FERREIRA, D. C. K. **Os professores temporários da rede pública estadual do paraná: a flexibilização das contratações e os impactos sobre as condições de trabalho docente**. 185 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

FITOUSSI, J. P.; ROSANVALLON, P. **A Nova Era das Desigualdades**. Tradução de Miguel Serras Pereira. Oeiras: Celta, 1999.

FRANÇA, M. Regime de colaboração e o PNE: a valorização dos professores da educação básica – planos de cargos, carreira e remuneração e o piso salarial profissional nacional. IN: **Valorização dos profissionais da educação: formação, remuneração. Carreira e condições de trabalho**. GOUVEIA, A. B. (org.). 1  Ed. Editora Appris, Curitiba, 2015, p. 13 – 36.

GALVÃO. D. G. **Crise de representatividade dos partidos políticos no Brasil (2000 – 2015)**. 85 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2016.

GRANEMANN, S. Fundos de pensão e a metamorfose do “salário em capital”. IN: SALVADOR, E. et Al. (orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. 1 ed. São Paulo: Cortez, 2012, p. 243 - 260.

GOUVEIA, A. O financiamento da educação no Brasil e o desafio da superação das desigualdades. In: IN: GOUVEIA, A. SOUZA, A. TAVARES, T. **Políticas Educacionais: Conceitos e debates**. Curitiba: Appris, 2011, p. 81 - 103.

GOUVEIA, A. **Partidos políticos e trajetórias da política educacional: um estudo sobre a administração do PFL em Curitiba e do PT em Londrina (2001 – 2004)**. 270 p. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

GOUVEIA, A. B. SOUZA, A. R. de. A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb. IN: **Em aberto: o Fundeb em perspectiva**. PERES, A. J. S. VIDAL, E. M. (orgs). Brasília, v. 28, n. 93, p. 45-65, jan./jun. 2015.

GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R.; SCHNEIDER, G.  ndice de Condições de Qualidade educacional: metodologia e  ndicios. **Estudos em Avaliação Educacional**. São Paulo, v. 22, n.48, jan./abril 2011.

GROCHOSKA, M. A. **Políticas educacionais e a valorização do professor: carreira e qualidade de vida dos professores de educação básica do município de São José dos Pinhais/PR**. 269 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

HECK, B. T. M. **A carreira das educadoras da Educação Infantil no município de Curitiba: Integração com a educação ou consolidação na marginalização?** 221 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

HECK, B. T. M. Os dilemas da carreira docente na educação infantil. In: **Anais do Educere XII Congresso Brasileiro de Educação: formação de professores, complexidade e trabalho docente**. Curitiba: Pontifícia Universidade Católica, 2015. p. 39746 – 39763.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Receita Pública**: quem paga e como se gasta no Brasil. Comunicado da Presidência, n. 22, 30 de junho de 2009.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Brasília: Ministério da Educação, 1937. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. 1937. **Nota Técnica Nº 10/2017/CGCQTI/DEED**. A remuneração média dos docentes em exercício na educação básica: pareamento das bases de dados do Censo da educação básica e da RAIS. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/1281>>. Acesso em: 18 jan. 2019.

JACOMINI, M. A. MINHOTO, M. A. P. CAMARGO, R. B. Financiamento da educação e remuneração docente na educação básica: uma abordagem a partir de planos de carreira, vencimentos e composição remuneratória em 2010. **Revista de Financiamento da Educação**. V. 2, n. 10, 2012, p. 1 – 35.

KINZO, M. D. G. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 19, 2004, p. 23 – 40.

KRAUSE, S. PAIVA, D. Perdas e ganhos – Lideranças políticas brasileiras e instabilidade na representação dos partidos: lógica nacional x lógica regional (1982 – 2001). IN: PINTO, C. R. J. SANTOS, A. M. dos (orgs.). **Partidos no Cone Sul: novos ângulos de pesquisa**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002, p. 83 – 131.

LIMA, V. M. M. A complexidade da docência nos anos iniciais na escola pública. **Nuances: Estudos sobre Educação**, Presidente Prudente, v. 22, n. 23, p. 148-166, maio/ago. 2012.

LOYOLA, P. C. P. **Partidos e políticas nos governos subnacionais brasileiros**. 162 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

MARTINS, P de S. **O financiamento da educação por meio de fundos contábeis: estratégia política para equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados**. 338 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

MASSON, G. A valorização dos professores e a educação básica nos estados. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 10, n. 18, p. 157-174, jan./jun. 2016.

MASSON, G. Requisitos essenciais para a atratividade e a permanência na carreira docente.

Educ. Soc., Campinas, v. 38, n. 140, p.849-864, jul./set. 2017.

MEDEIROS, K. R. ALBUQUERQUE, P. C. TAVARES, R. A. W. SOUZA, W. V. Lei de Responsabilidade Fiscal e as despesas com pessoal da saúde: uma análise da condição dos municípios brasileiros no período de 2004 a 2009. **Ciência & Saúde Coletiva**. V. 22, n. 6, p. 1759 – 1769, 2016.

MELCHIOR, J. C. A. **O financiamento da educação no Brasil**. São Paulo: EPU, 1987.

MENEGUELLO, R. **Partidos e governo no Brasil contemporâneo (1985 – 1997)**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. Programa do partido. 1996. Disponível em: < <https://www.mdb.org.br/conheca/programa-partidario/>>. Acesso em: 27/07/2018.

MONTEIRO, M. A. C. Os partidos políticos e o fenômeno da corrupção eleitoral. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, n. 8, p. 391 – 404, jul./dez. 2006.

MULLER, P. SUREL, Y. **Análise das políticas públicas**. Tradução de Agemir Bavaresco e Alceu Ravanello Ferraro. Coleção Desenvolvimento Social. Pelotas: Educat, 2002.

NOVO. Posicionamentos. Disponível em: < <https://novo.org.br/posicionamentos/>>. Acesso em: 29 jul. 2018.

OLIVEIRA, C. A municipalização do ensino no Brasil. IN: **Municipalização do ensino no Brasil: algumas leituras**. OLIVEIRA, C. et Al (orgs). Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 11 – 36.

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista/O ornitorrinco**. 1 ed. 4ª reimpressão. São Paulo: Boitempo, 2013.

OLIVEIRA, F. Surgimento do antivalor. IN: OLIVEIRA, F. (Org.). **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis: Vozes, 1998, p. 19 - 48.

OLIVEIRA, F. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. IN: OLIVEIRA, F. PAOLI, M. C. (orgs.). **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global**. 2 ed, Petrópolis: Vozes, 1999, p. 55 - 81.

OLIVEIRA, R. C. Famílias, poder e riqueza: redes políticas no Paraná em 2007. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 9, n. 18, p. 150-169, jun./dez. 2007.

OLIVEIRA, R. P. SOUZA, S. Z. Federalismo e sua relação com a educação no Brasil. IN: **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. OLIVEIRA, R. P. SANTANA, W. (orgs.). Brasília: UNESCO, 2010, p. 13 – 37.

PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL. Programa do partido. Disponível em: < <https://pcdob.org.br/programa/>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

PARTIDO DA MULHER BRASILEIRA. O programa do PMB. Disponível em: < <http://www.pmb.org.br/o-programa-do-pmb/>>. Acesso em: 29 jul. 2018.

PARTIDO DA REPÚBLICA. Programa do partido. Disponível em: <
<http://www.partidodarepublica.org.br/partido/doutrina.html>>. Acesso em: 29 jul. 2018.

PARTIDO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. Programa do partido. Disponível em: <
<http://www.pdt.org.br/index.php/estatuto/>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

PARTIDO HUMANISTA DA SOLIDARIEDADE. Doutrina partidária. Disponível em: <
<http://phs.org.br/institucional/doutrina-partidaria/>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

PARTIDO PÁTRIA LIVRE. **Manifesto à nação: programa aprovado no congresso de março de 2016**. São Paulo: Fundação Instituto Claudio Campos, 2016. Disponível em: <
<http://partidopatrialivre.org.br/2018/programa/>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

PARTIDO PROGRESSISTA. Programa partidário. Disponível em: <
http://www.pp.org.br/2056/Documentos/ProgramaPartidario_261600>. Acesso em: 27 jul. 2018.

PARTIDO RENOVADOR TRABALHISTA BRASILEIRO. Programa do partido. Disponível em: <
<http://prtb.org.br/2016/10/30/programa/>>. Acesso em: 28 jul. 2018.

PARTIDO REPUBLICANO BRASILEIRO. Programa do partido. Disponível em: <
<https://www.prb10.org.br/programa/>>. Acesso em: 28 jul. 2018.

PARTIDO SOCIAL LIBERAL. Ideais do partido. Disponível em: <
<https://www.pslnacional.org.br/>>. Acesso em: 28 jul. 2018.

PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE. Programa de governo. Disponível em: <
<https://www.psol50.org.br/partido/programa/>>. Acesso em: 28 jul. 2018.

PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO. Programa do partido. Disponível em: <
http://www.psb40.org.br/cms/wp-content/uploads/2016/09/PROGRAMA_PSB.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2018.

PARTIDO VERDE. Programa do partido. Disponível em: <
<http://pv.org.br/opartido/programa/>>. Acesso em: 28 jul. 2018.

PATRIOTA. Manifesto do partido. Disponível em: <
<http://patriotas.org.br/manifesto/>>. Acesso em: 28 jul. 2018.

PINHAIS. Prefeitura Municipal. Lei n. 501 de 21 de dezembro de 2001. Dispõe sobre o sistema tributário municipal e institui normas complementares de direito tributário. 2001. **Diário Oficial [do] Município de Pinhais**. Pinhais, PR, 21 dez. 2001. Disponível em: <
<https://leismunicipais.com.br/codigo-tributario-pinhais-pr>>. Acesso em: 17 mar. 2018.

PINTO, J. M. de R. Remuneração adequada do professor: desafio à educação brasileira. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 51-67, jan./jun. 2009.

POCHMANN, M. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 3-16, 2004.

POGGI, G. **A evolução do Estado Moderno**: uma introdução sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. Tradução de Rita Lima. 1ª Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

PRZEWORSKI, A. **Capitalismo e social-democracia**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Editora Schwarcz, 1989.

QUINTILIANO, L. D. **Autonomia federativa: delimitação no direito constitucional brasileiro**. 321f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito do Largo São Francisco, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

RABÊLO, C. D. **Papel do Município e relações federativas: atuação dos municípios cearenses nas políticas de formação continuada de alfabetizadores**. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação do Centro de Educação, Universidade do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.

RAFANHIM, L. **Decisões judiciais e valorização dos profissionais do magistério em Curitiba**. 191 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

REBELLO, M. M. **Partidos e governos nas sombras: clareza de responsabilidade, responsabilização eleitoral e sistema partidário no Brasil**. 201 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

REDE SUSTENTABILIDADE. Manifesto do Partido. Disponível em: <<https://redesustentabilidade.org.br/manifesto/>>. Acesso em: 28 jul. 2018.

RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS. Brasília: Ministério do Trabalho, 1930. Disponível em:< <http://www.rais.gov.br/sitio/index.jsf>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. IN: **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. OLIVEIRA, R. P. SANTANA, W. (orgs.). Brasília: UNESCO, 2010, p. 71 - 88.

RIKOWSKI, G. Privatização em educação e formas de mercadoria. IN: **Revista Retratos da Escola**. Escola de Formação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (Esforce). Dossiê: Privatização da e na educação: projetos societários em disputa, Brasília, v.11, n. 21, jul./dez. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do estado. Relatório de gestão fiscal. Disponível em: <<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/>>. Acesso em: 17 ago. 2018.

ROMA, C. BRAGA, M. S. Sistema partidário, eleições e a questão federativa no Brasil (1986 – 2000). IN: PINTO, C. R. J. SANTOS, A. M. dos (orgs.). **Partidos no Cone Sul: novos ângulos de pesquisa**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002, p. 47 – 81.

ROCHA, F. R. F. A disputa do fundo público da previdência social no contexto da mundialização do capital. **Revista de Políticas Públicas**, v. 20, n. 2, p. 473-492, 2016.

SACHSIDA, A. Novas formas de tributação: imposto sobre movimentação financeira e imposto sobre grandes fortunas. IN: SACHSIDA, A. (org). **Tributação no Brasil: estudos, ideias e propostas: ICMS, seguridade social, carga tributária, impactos econômicos**.

Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2017, p. 203 – 220.

SALVADOR, E. **Fundo público e seguridade social**. São Paulo: Cortez, 2010a.

SALVADOR, E. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 104, p. 605-631, out./dez. 2010b.

SALVADOR, E. Financiamento tributário da política social no pós-real. IN: SALVADOR, E. et Al. (orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. 1 ed. São Paulo: Cortez, 2012b, p. 123-152.

SALVADOR, E. Fundo público e financiamento das políticas sociais no Brasil. **SERV. SOC. REV.**, Londrina, V. 14, N.2, P. 5 04-22, jan./jun. 2012a.

SCHNEIDER, G. **Política educacional e instrumentos de avaliação: pensando o Índice de Condições Materiais da Escola**. 250 p. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. 1808. Disponível em: < <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/indicadores-fiscais-e-de-endividamento>>. Acesso em 14 jul. 2018.

SENADO FEDERAL. Biblioteca digital do Senado Federal. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/20>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

SENADO FEDERAL. **Partidos políticos brasileiros: programas e diretrizes doutrinárias**. Brasília: Coordenação de Edições Técnicas, 2014. Disponível em: < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/508139/001003807.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 29 jul. 2018.

SELZ, M. O raciocínio estatístico em sociologia. In: PAUGAM, Serge (Coord.). **A pesquisa sociológica**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

SILVA, A. M. **Partidos e eleições: as alianças dos partidos de esquerda nos processos eleitorais para a Assembleia Legislativa do Pará (1998 a 2010)**. 74 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.

SILVA, M. Poder local: conceitos e exemplos de estudos no Brasil. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, n. 20, p. 69-78, dez. 2008

SILVA, M. Q. da. **Condições de qualidade das redes municipais de Ensino Fundamental no Brasil**. 227 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

SILVA, M. Q. da. Financiamento da educação em Curitiba e Região Metropolitana: leitura comparada do potencial mínimo de investimento e o impacto do Fundeb na manutenção e desenvolvimento de ensino nos anos de 2007 a 2014. In: **Anais do IV Encontro Fineduca. Financiamento da Educação no Brasil: avanços e impasses**. São Paulo: Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2016. p. 148 – 167.

SILVA, M. Q. da. O fundo público em disputa nos municípios paranaenses: uma análise exploratória de perfis de rede de ensino, receitas e despesas em educação e valorização docente. IN: **Anais da XII Reunião Científica Regional da Anped Sul - educação, democracia e justiça social: pesquisar para quê?** Porto Alegre, Universidade Federal de Porto Alegre, 2018, p. 01 – 10.

SILVA, M. Q. da. CRUZETTA, D. D. A Disputa do Fundo Público no Município de Curitiba/PR pela Ótica Da Lei N. 101/2000 e a Emenda Constitucional N. 95: implicações na remuneração docente. **Revista de Financiamento da Educação**. V. 9, n. 15, p. 1 – 20, 2019.

SILVA, N. C. Os verdes e a partidarização da ecologia. **Revista de Ciências Sociais**. N. 4, 1999, p. 47 – 65. Disponível em: <
<https://periodicos.fclar.unesp.br/cadernos/article/view/10139>>. Acesso em: 21 abr. 2019.

SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE ORÇAMENTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO. Brasília: Ministério da Educação, 1968 - 2018. Disponível em:< <http://www.fn-de.gov.br/fnde-sistemas/sistema-siope-apresentacao/siope-apresentacao>>. Acesso em: 03/07/2018.

SOLIDARIEDADE. Ideologia e diretrizes. Disponível em: <
<http://www.solidariedade.org.br/o-movimento/ideologia-diretrizes-e-programa-operacional-do-solidariedade/>>. Acesso em: 29/07/2018.

SOUZA, A. R. A política educacional e seus objetos de estudo. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**. V. 1, n. 1, 2016.

SOUZA, A. R. **Perfil da gestão da escola no Brasil**. 302f. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2007.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós 1988. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 1996.

SOUZA, D. B. FARIA, L. C. M. Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. **Ensaio: aval. pol. publ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 925 – 944, out./dez. 2004.

SOUZA, J. J. F. **A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica**. Belo Horizonte: UFMG, 2012.

SOUZA, J. J. F. **A Elite do Atraso: da escravidão à lava jato**. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

TANNO, C. R. **Universalização, Qualidade e Equidade na Alocação de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) – Propostas de Aprimoramento para a Implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ)**. Câmara dos Deputados: consultoria de orçamento e fiscalização financeira, 2017. Estudo técnico n. 24. Disponível em: < https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-torna-permanente-o-fundeb-educacao/documentos/audiencias-publicas/ClaudioRiyudiTannoAvaliaodeprogramas_FUNDEB_CAQ_17Out2017.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2019.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução n. 23.456 de 15 de dezembro de 2015. Dispõe sobre atos preparatórios para as eleições de 2016. **Publicação de decisões n. 486/2015**

do Tribunal Superior Eleitoral. Brasília, 31 dez. 2015. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2015/RES234562015.html>>. Acesso em: 19 jul. 2018.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Repositório de dados eleitorais. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

VICENTINI, P. P.; LUGLI, R. **História da profissão docente no Brasil.** São Paulo: Cortês, 2009.

VIEIRA, S. L. Poder local e educação no Brasil: dimensões e tensões. **RBPAE** – v.27, n.1, p. 123-133, jan./abr. 2011.

VIZONÁ, A. **Ênfase em políticas sociais como indício de ideologia partidária: análise dos programas do PT nas eleições de 2002 e 2006.** 80f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2014.

WEBER, M. **Ciência e política: duas vocações.** Tradução: Leônidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. 18º ed. São Paulo: Cultrix, 2011.

ZORZANELLO, L. B. Emancipação de municípios pós Constituição de 1988 – o caso de Goioxim/ PR. **Revista Geonorte**, Edição Especial 3, v.7, n.1, p.1534-1550, 2013.

**APENDICE 1 - NATUREZA JURÍDICA DOS TRABALHADORES VINCULADOS AO
PODER PÚBLICO MUNICIPAL**

CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO	DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA
1031	Órgão Público do Poder Executivo Municipal	municipal
1066	Órgão Público do Poder Legislativo Municipal	municipal
1120	Autarquia Municipal	municipal
1155	Fundação Municipal	municipal
1180	Órgão Público Autônomo Municipal	municipal

Fonte: Adaptado de Inep (2017).

**APENDICE 2 - CLASSIFICAÇÃO NACIONAL DE ATIVIDADES ECONÔMICAS DE
VÍNCULOS RELACIONADOS À DOCÊNCIA**

CÓDIGO CNAE 95	DESCRIÇÃO
75116	Administração Pública em Geral
80136	Educação Infantil creche
80144	Educação Infantil pré-escola
80152	Ensino Fundamental
80209	Ensino Médio
80969	Educação Profissional de Nível Técnico
80977	Educação Profissional de Nível Tecnológico
80993	Outras Atividades de Ensino

Fonte: Inep (2017).

APENDICE 3 - CLASSIFICAÇÃO BRASILEIRA DE OCUPAÇÕES DE VÍNCULOS RELACIONADOS À DOCÊNCIA

CÓDIGO	DESCRIÇÃO
231105	Professor de Nível Superior na Educação Infantil (Quatro a Seis Anos)
231110	Professor de Nível Superior na Educação Infantil (Zero a Três Anos)
231205	Professor da Educação de Jovens e Adultos do Ensino Fundamental (Primeira a Quarta Série)
231210	Professor de Nível Superior do Ensino Fundamental (Primeira a Quarta Série)
231305	Professor de Ciências Exatas e Naturais do Ensino Fundamental
231310	Professor de Educação Artística do Ensino Fundamental
231315	Professor de Educação Física do Ensino Fundamental
231320	Professor de Geografia do Ensino Fundamental
231325	Professor de História do Ensino Fundamental
231330	Professor de Língua Estrangeira Moderna do Ensino Fundamental
231335	Professor de Língua Portuguesa do Ensino Fundamental
231340	Professor de Matemática do Ensino Fundamental
232105	Professor de Artes no Ensino Médio
232110	Professor de Biologia no Ensino Médio
232115	Professor de Disciplinas Pedagógicas no Ensino Médio
232120	Professor de Educação Física no Ensino Médio
232125	Professor de Filosofia no Ensino Médio
232130	Professor de Física no Ensino Médio
232135	Professor de Geografia no Ensino Médio
232140	Professor de História no Ensino Médio
232145	Professor de Língua e Literatura Brasileira no Ensino Médio
232150	Professor de Língua Estrangeira Moderna no Ensino Médio
232155	Professor de Matemática no Ensino Médio
232160	Professor de Psicologia no Ensino Médio
232165	Professor de Química no Ensino Médio
232170	Professor de Sociologia no Ensino Médio
233105	Professor da Área de Meio Ambiente
233110	Professor de Desenho Técnico
233115	Professor de Técnicas Agrícolas
233120	Professor de Técnicas Comerciais e Secretariais
233125	Professor de Técnicas de Enfermagem
233130	Professor de Técnicas Industriais
233135	Professor de Tecnologia e Cálculo Técnico
233205	Instrutor de Aprendizagem e Treinamento Agropecuário
233210	Instrutor de Aprendizagem e Treinamento Industrial
233215	Professor de Aprendizagem e Treinamento Comercial
233220	Professor Instrutor de Ensino e Aprendizagem Agroflorestal
233225	Professor Instrutor de Ensino e Aprendizagem em Serviços
234520	Professor de Ensino Superior na Área de Prática de Ensino
239205	Professor de Alunos com Deficiência Auditiva e Surdos
239210	Professor de Alunos com Deficiência Física
239215	Professor de Alunos com Deficiência Mental
239220	Professor de Alunos com Deficiência Múltipla
239225	Professor de Alunos com Deficiência Visual
239405	Coordenador Pedagógico
239410	Orientador Educacional
239415	Pedagogo
239420	Professor de Técnicas e Recursos Audiovisuais
239425	Psicopedagogo
239430	Supervisor de Ensino
239435	Designer Educacional
331105	Professor de Nível Médio na Educação Infantil
331110	Auxiliar de Desenvolvimento Infantil
331205	Professor de Nível Médio no Ensino Fundamental
331305	Professor de Nível Médio no Ensino Profissionalizante

332105
332205
333115

Professor Leigo no Ensino Fundamental
Professor Prático no Ensino Profissionalizante
Professores de Cursos Livres

Fonte: Inep (2017).

APENDICE 4 – PROFESSORES MUNICIPAIS AGREGADOS POR ETAPA OU MODALIDADE DE ACORDO COM A VINCULAÇÃO DE SUA CLASSIFICAÇÃO BRASILEIRA DE OCUPAÇÕES

ETAPA/MODALIDADE	CÓDIGO DA CLASSIFICAÇÃO BRASILEIRA DE OCUPAÇÕES
Educação Infantil	231110, 231105, 331105, 331110
Ensino Fundamental	231205, 231210, 231305, 231310, 231315, 231320, 231325, 231330, 231335, 231340, 331205, 332105
Ensino médio e profissionalizante	232105, 232110, 232115, 232120, 232125, 232130, 232135, 232140, 232145, 232150, 232155, 232160, 232165, 232170, 233105, 233110, 233115, 233120, 233125, 233130, 233135, 331305, 332205.
Educação Especial	239205, 239210, 239215, 239220, 239225
Equipe Pedagógica	239405, 239410, 239415, 239420, 239425, 239430, 239435.
Outros	233205, 233210, 233215, 233220, 233225, 234520, 333115.

Fonte: O autor (2019).